

BGer 1C_4/2015 vom 13. Juni 2018

Bundesgericht, 2018-06-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_4_2015

FR: TF 1C_4/2015 du 13 juin 2018

IT: TF 1C_4/2015 del 13 giugno 2018

Erwägungen

E. 1.1

Presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale, che ha negato il rilascio della licenza edilizia richiesta, il ricorso in materia di diritto pubblico è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 LTF (quest'ultimo in relazione con l'art. 46 cpv. 1 lett. c LTF). La legittimazione di A.A._____ a ricorrere giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF è data.

E. 1.2

Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto (art. 106 cpv. 1 LTF). Non è quindi vincolato né agli argomenti sollevati nel gravame né ai considerandi della precedente istanza. Esso può accogliere il ricorso sulla base di un motivo non invocato, rispettivamente respingerlo con una motivazione diversa da quella adottata dalla precedente istanza (DTF 141 V 605 consid. 1, 657 consid. 2.2 e rinvio).

E. 2

La conformità del progettato intervento edilizio alla zona agricola non è stata oggetto di contestazione nella procedura di ricorso dinanzi alla precedente istanza. Litigiosa, ed esaminata dalla Corte cantonale, era unicamente la questione di sapere se il manufatto doveva rispettare una distanza minima dal confine. Dopo avere accertato che né il diritto cantonale né quello comunale disciplinavano specificatamente i parametri edilizi per le costruzioni fuori della zona edificabile, i giudici cantonali hanno rilevato una lacuna propria dell'ordinamento pianificatorio, che hanno colmato applicando per analogia la distanza dal confine (di 4 m) valida nella zona artigianale, zona che per tipologia più si avvicinava a quella agricola. Trattandosi di costruzione fuori della zona edificabile e tenuti ad applicare d'ufficio il diritto (art. 31 della legge sulla procedura amministrativa, del 24 settembre 2013), incombeva tuttavia loro anche una specifica disamina dell'applicazione del diritto federale.

E. 3.1

Il ricorrente riconosce l'assenza nelle norme di attuazione del piano regolatore (NAPR) di Faido, sezione di Chiggiogna, di disposizioni relative alle distanze dai confini nella zona agricola. Nega tuttavia l'esistenza di una lacuna legislativa, giacché la maggior parte dei Comuni ticinesi non prevederebbe norme sulle distanze dai confini nelle zone agricole. Sostiene che in realtà il Comune interessato non avrebbe disciplinato questo aspetto siccome sarebbe applicabile l'art. 120 della legge cantonale di applicazione e complemento del CC, del 18 aprile 1911, che consentirebbe di edificare a confine. Secondo il ricorrente, la soluzione della Corte cantonale di applicare per analogia alla zona agricola la distanza di 4 m prevista per la zona artigianale non si giustificerebbe, trattandosi di comparti dalle caratteristiche differenti. Rileva che, diversamente dalla zona artigianale, quella agricola

sarebbe di principio inedificabile e legata all'elemento suolo quale fattore primario di produzione.

E. 3.2

Come visto, la conformità dell'intervento edilizio alla zona agricola e in particolare l'applicazione degli art. 16a LPT e 34 OPT non è stata esaminata dalla Corte cantonale. Nella risposta al gravame, l'USTE ha rilevato che, sotto questo profilo, la motivazione del progetto poggiava unicamente su un breve avviso della Sezione dell'agricoltura, secondo cui esso si giustificava nell'ambito di una gestione e di uno sviluppo razionale dell'azienda agricola A._____, che presenta una superficie agricola utile di 2846 are, necessita di 1,882 unità standard di manodopera (USM) ed è indirizzata all'allevamento equino nella misura di 18 unità di bestiame grosso (UBG) e a quello suino (16 UBG). Secondo l'USTE, tale giustificazione sarebbe insufficiente per dimostrare l'adempimento dei requisiti dell' art. 34 cpv. 4 OPT , giacché sarebbero quantomeno occorse indicazioni sulla possibilità di sopravvivenza a lungo termine dell'azienda agricola, come pure riguardo alle esigenze di spazio della stessa per rapporto alla situazione attuale.

E. 3.3

Giusta l' art. 22 LPT , edifici o impianti possono essere costruiti o trasformati solo con l'autorizzazione dell'autorità (cpv. 1). L'autorizzazione è rilasciata solo se sono conformi alla funzione prevista per la zona d'utilizzazione (cpv. 2 lett. a) e il fondo è urbanizzato (cpv. 2 lett. b). Secondo l' art. 16a cpv. 1 LPT , gli stessi sono conformi alla zona agricola se, riservata una descrizione più restrittiva della conformità alla zona ai sensi dell' art. 16 cpv. 3 LPT , sono necessari alla coltivazione agricola o all'orticoltura. Sono inoltre conformi alla zona agricola edifici e impianti che servono all'ampliamento interno di un'azienda agricola od orticola produttiva (art. 16a cpv. 2 LPT). L' art. 34 cpv. 4 OPT precisa le esposte condizioni generali, disponendo che l'autorizzazione va rilasciata soltanto se l'edificio o l'impianto è necessario per l'utilizzazione in questione (lett. a), se non vi si oppongono interessi preponderanti nell'ubicazione prevista (lett. b) e l'esistenza dell'impresa è prevedibile a lungo termine (lett. c).

E. 3.3.1

L'autorità competente deve innanzitutto esaminare se la nuova attività possa essere realizzata nei locali esistenti e, qualora ciò non sia possibile, verificare se corrisponda all'utilizzazione prevista e ai bisogni dell'azienda e, d'altra parte, che nessun interesse preponderante si opponga alla costruzione del nuovo manufatto nella specifica ubicazione. In particolare, il criterio della necessità espresso dagli art. 16a cpv. 1 LPT e 34 cpv. 4 lett. a OPT comporta che le costruzioni debbano essere adattate, segnatamente riguardo al loro dimensionamento e alla loro collocazione, ai bisogni oggettivi della concreta attività agricola e non siano sovradimensionate (DTF 132 II 10 consid. 2.4; 129 II 413 consid. 3.2; 125 II 278 consid. 3a; 123 II 499 consid. 3b/cc). Per quanto riguarda l'ubicazione di una costruzione agricola, il diritto federale non prevede l'esame di varianti: non vige una libera facoltà di scelta, ma è imposto che la costruzione appaia oggettivamente necessaria nel luogo previsto, ciò che comporta la considerazione di tutti gli interessi in gioco (DTF 125 II 278 consid. 3a; sentenza 1C_429/2015 del 28 settembre 2016 consid. 5.1 e riferimenti, in: ZBl 118/2017 pag. 500 segg.). Oltre all'adempimento di questi requisiti è poi necessario che l'esistenza dell'azienda sia garantita a lungo termine, ciò che viene stabilito sulla base di analisi tecniche, economiche e finanziarie (cfr. DTF 133 II 370 consid. 5; sentenza

1C_517/2014 del 9 marzo 2016 consid. 4).

E. 3.3.2

Quanto alla ponderazione degli interessi richiesta dall' art. 34 cpv. 4 lett. b OPT , essa deve essere eseguita tenendo conto degli scopi e dei principi della pianificazione del territorio enunciati dagli art. 1 e 3 LPT . Essa comprende la determinazione di tutti gli interessi pubblici e privati toccati dal progetto (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. a OPT). Si tratta innanzitutto degli interessi perseguiti dalla LPT stessa (segnatamente il mantenimento di superfici idonee per l'agricoltura, l'integrazione delle costruzioni nel paesaggio, la protezione delle rive, dei siti naturali e delle foreste), ma anche degli altri interessi tutelati dalle leggi speciali (LPAmb, LPN, LFo, OIF, OIA; cfr. DTF 134 II 97 consid. 3.1; 129 II 63 consid. 3.1; sentenza 1C_616/2015 dell'8 dicembre 2016 consid. 3.1).

E. 3.4

Il Tribunale cantonale amministrativo non si è pronunciato sulla conformità del progetto alla zona agricola sotto il profilo degli art. 16a LPT e 34 OPT, limitandosi a rilevare, seppure l'accertamento dei fatti era manifestamente incompleto, che la questione era incontestata in quella sede. Il Consiglio di Stato nella sua decisione di conferma della licenza edilizia, pur accennando succintamente al fatto che tutti gli spazi dell'azienda sarebbero attualmente occupati e che la locazione di un fienile situato in un altro Comune non sarebbe stata rinnovata, ha semplicemente affermato che il progetto si giustificava nel contesto di una gestione e dello sviluppo aziendale razionale, specificando l'indirizzo produttivo primario dell'azienda del ricorrente, nonché lo sfruttamento del fondo interessato a garanzia dell'autosufficienza aziendale (produzione per uso interno e stoccaggio del foraggio). Queste conclusioni si fondano in particolare sul preavviso della Sezione dell'agricoltura, che indica semplicemente come il progetto si giustifichi nell'ambito di una gestione e sviluppo razionale dell'azienda agricola di A.A._____ e C.A._____ (1.882 USM), indirizzata all'allevamento equino (18 UBG) e suino (16 UBG), con una superficie agricola utile di 2846 are. Non si tratta manifestamente di una motivazione sufficiente per permettere di verificare compiutamente la compatibilità della nuova struttura di stoccaggio del foraggio con le citate esigenze poste dal diritto federale applicabile.

Come rettamente rilevato nella risposta dell'USTE, l'incarto non contiene dati sufficienti per poter compiutamente valutare i menzionati aspetti. In particolare non risultano oggettivamente esposte le ragioni a sostegno della necessità come tale della nuova struttura, della giustificazione dell'ubicazione scelta e del suo dimensionamento in relazione all'importanza e alle esigenze attuali o allo sviluppo futuro dell'azienda. Né è stata vagliata la possibilità di realizzare il nuovo impianto al posto di eventuali strutture esistenti e destinate a non essere più utilizzate in futuro (cfr. al proposito sentenza 1C_567/2015 del 29 agosto 2016 consid. 4.1). Nessuna parola è poi spesa a proposito della possibilità dell'esistenza a lungo termine dell'azienda (cfr. sentenza 1C_517/2014, citata, consid. 4). Certo, in considerazione della concreta dimensione dell'azienda agricola, potrebbe non imporsi l'elaborazione di un vero e proprio concetto di gestione aziendale; la giustificazione del progetto edilizio deve comunque potersi fondare su un rilevamento plausibile dei bisogni e delle prospettive aziendali, che in concreto non è tuttavia stato eseguito. Inoltre deve essere valutato se esso sia correttamente dimensionato rispetto alle necessità oggettive dell'azienda agricola. Già il mancato esame delle condizioni poste dal diritto federale per ammettere la conformità della prospettata costruzione alla zona agricola avrebbe pertanto

dovuto comportare l'annullamento della decisione del Consiglio di Stato del 20 agosto 2013.

E. 4.1

L'eventuale conformità del progetto edilizio alla zona agricola non basta comunque a rilasciare l'autorizzazione edilizia, occorrendo ancora, in particolare, che siano rispettate anche le altre condizioni previste per la zona specifica sia dal diritto federale sia da quello cantonale (cfr. art. 22 cpv. 3 LPT ; DTF 132 II 10 consid. 2.7; sentenza 1C_22/2012 del 30 agosto 2012 consid. 3.2; VALÉRIE SCHEUCHZER, La construction agricole en zone agricole, 1992, pag. 27). Entrano in considerazione anche le norme di polizia edilizia del diritto cantonale e comunale, tra cui quelle in materia di distanze (cfr. GRIFFEL, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, n. 27 all' art. 75 Cost. ; RUCH, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2010, n. 108 all'art. 22).

E. 4.2

La Corte cantonale ha considerato che la costruzione progettata non rispetta la distanza dal confine con il fondo part. n. 233. Ha rilevato che le norme di attuazione del piano regolatore di Faido, sezione di Chiggiogna, non contengono una norma di carattere generale sulle distanze, le quali sono regolate dalle norme riferite ad ogni singola zona (cfr. art. 7 n. 1 NAPR). Ha altresì accertato che per la zona agricola l'art. 14 NAPR non fissa alcuna distanza, né contiene un'indicazione in merito alle distanze da rispettare. Ha pure ritenuto che nemmeno il diritto cantonale fissa un parametro edilizio specifico per le costruzioni fuori della zona edificabile. Ha quindi individuato nella legislazione comunale una lacuna propria, che ha inteso colmare reputando applicabili le norme vigenti all'interno della zona artigianale, ritenuta essere quella che per tipologia più si avvicina a quella agricola, considerando necessario per la costruzione litigiosa il rispetto di una distanza dal confine di 4 m.

E. 4.3

Un testo legale soffre di una lacuna, alla quale il giudice deve rimediare secondo la regola generale posta dall' art. 1 cpv. 2 CC , quando lascia irrisolta una questione giuridica che la sua applicazione solleva inevitabilmente e la cui soluzione non può essere dedotta né dal testo né dall'interpretazione della legge (lacuna propria), oppure quando, a causa di un'incongruenza del legislatore, omette di disciplinare un quesito, la cui soluzione scaturisce dalle idee e dagli scopi della legge stessa. Per converso, il giudice non può supplire al silenzio della legge, quando la lacuna è stata voluta dal legislatore (silenzio qualificato) e corrisponde a una norma negativa, oppure quando l'omissione consiste nella mancanza di una regola desiderabile (lacuna impropria), perché colmandola si sostituirebbe al legislatore; egli può tuttavia farlo, se invocare il senso considerato determinante della normativa costituisce un abuso di diritto o addirittura viola la Costituzione (DTF 143 IV 49 consid. 1.4.2; 141 V 481 consid. 3.1; 140 III 636 consid. 2.1; 139 II 404 consid. 4.2 pag. 416; 138 II 1 consid. 4.2 pag. 3). La questione di sapere se sia data una lacuna colmabile dal giudice oppure un silenzio qualificato della legge deve essere determinata mediante interpretazione (DTF 143 IV 49 consid. 1.4.2; 141 IV 298 consid. 1.3.2).

E. 4.4

La Corte cantonale non ha spiegato sulla base di quali metodi interpretativi sarebbe in concreto ravvisabile una lacuna piuttosto che un silenzio qualificato della normativa comunale. Per delineare la portata di una norma occorre infatti procedere tenendo conto del

suo testo (interpretazione letterale), dei lavori preparatori (interpretazione storica), dello scopo perseguito dal legislatore (interpretazione teleologica), nonché della relazione con altri disposti (interpretazione sistematica). Il Tribunale federale non privilegia nessuno di questi metodi, preferendo ispirarsi pragmaticamente a un pluralismo interpretativo (DTF 143 I 109 consid. 6; 143 V 114 consid. 5.2; 141 I 78 consid. 4.2 e rinvii). Ora, la precedente istanza non ha proceduto secondo questi criteri, segnatamente esaminando i materiali legislativi e spiegando le ragioni per cui la configurazione del territorio e la situazione pianificatoria nel Comune di Faido sarebbe tale da rendere imprescindibile una regolamentazione della distanza dal confine all'interno del comparto agricolo. Ha semplicemente addotto che non si giustificerebbe di privilegiare sotto il profilo delle distanze le costruzioni fuori della zona edificabile (segnatamente in zona agricola) rispetto a quelle all'interno della zona edificabile. A torto.

E. 4.5

Secondo l' art. 16 cpv. 1 LPT , le zone agricole servono a garantire a lungo termine la base dell'approvvigionamento alimentare, a salvaguardare il paesaggio e lo spazio per lo svago o ad assicurare la compensazione ecologica; devono essere tenute per quanto possibile libere da costruzioni, in sintonia con le loro differenti funzioni. Esse comprendono i terreni idonei alla coltivazione agricola o all'orticoltura produttiva, necessari all'adempimento dei vari compiti dell'agricoltura, e i terreni che, nell'interesse generale, devono essere coltivati dall'agricoltura (cfr. art. 16 cpv. 1 lett. a e b LPT). Questa disposizione è direttamente applicabile nell'ambito della pianificazione dell'utilizzazione e non necessita di norme cantonali di esecuzione (cfr. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006 n. 4 all'art. 16). Le zone agricole sono quindi sostanzialmente regolate dalla legislazione federale e sono di principio inedificabili (cfr. sentenza 1C_429/2015, citata, consid. 5.1). Esse concorrono ad attuare il principio della separazione del territorio edificato da quello inedito, sancito dall'art. 1 prima frase LPT tra gli scopi primari della pianificazione del territorio (cfr. RUCH/MUGGLI, in: Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, n. 8 all'art. 16). Pur dovendo di massima essere mantenute libere da costruzioni, una loro determinata edificazione, specifica all'utilizzazione agricola, è imprescindibile. Come visto, essa è comunque di principio limitata al necessario e le singole costruzioni devono essere previste, dimensionate e ubicate in modo tale da raggiungere nella massima misura possibile l'obiettivo del mantenimento del terreno libero da costruzioni (cfr. RUCH/MUGGLI, in: op. cit., n. 13-15 all'art. 16). Vale inoltre il principio della concentrazione, che impone di raggruppare, sempre nella misura del possibile, le costruzioni agricole (DTF 141 II 50 consid. 2.5; sentenze 1C_429/2015, citata, consid. 5.1 e 1C_892/2013 del 1° aprile 2015 consid. 3.1 in: RADF 2015 I pag. 453 segg., in particolare pag. 457; RUCH/MUGGLI, in: op. cit., n. 10 all'art. 16). Mentre nelle zone edificabili, pur nel rispetto di ulteriori norme federali e cantonali, quali quelle sulla protezione dell'ambiente, delle acque o altre, è il diritto cantonale o comunale a definirne i contenuti, la zona agricola è di principio regolata dal diritto federale.

In tali circostanze, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte cantonale, la questione del disciplinamento delle distanze dal confine non si pone in uguale modo nella zona edificabile e nella zona agricola. Certo, gli art. 16 e 16a LPT lasciano al legislatore cantonale la possibilità di adottare disposizioni complementari, di natura sia pianificatoria sia di polizia edilizia (cfr. sentenza 1A.205/2004 dell'11 febbraio 2005 consid. 3.4, in: RDAF 2005 I pag. 365 segg.). Ciò rientra tuttavia nella facoltà dei Cantoni ed

eventualmente dei Comuni, il diritto federale non imponendo loro in particolare di adottare una regolamentazione della distanza dai confini nella zona agricola. Per gli esposti motivi, in mancanza di un obbligo o di una necessità di legiferare e in considerazione delle caratteristiche di principio diverse della zona agricola e da quella edificabile, il semplice fatto che il Comune di Faido non abbia adottato per la zona agricola delle norme sulla distanza dal confine non permette di per sé di ravvisare una lacuna legislativa.

E. 5.1

Le disposizioni concernenti le distanze dai confini sono destinate a proteggere non soltanto l'interesse pubblico, ma anche quello dei vicini, mirando in particolare a ridurre gli effetti della costruzione in questione e della sua utilizzazione sui fondi confinanti (DTF 127 I 44 consid. 2c-d e riferimenti). Queste esigenze di protezione si pongono soprattutto all'interno delle zone edificabili, in cui l'obiettivo è quello di disciplinare la costruzione di un numero importante di edifici raggruppati, sicché si giustifica di fissare determinate distanze intese a salvaguardare segnatamente l'igiene, la sicurezza, l'aerazione, l'illuminazione naturale delle costruzioni, la tutela dalle immissioni e dai pericoli d'incendio.

In determinati casi, simili necessità di tutela dei vicini possono tuttavia entrare in considerazione anche nel comparto agricolo, a dipendenza della situazione e delle caratteristiche concrete dell'impianto progettato e dei fondi interessati. L' art. 34 cpv. 4 lett. b OPT prevede che un'autorizzazione edilizia in zona agricola va rilasciata soltanto se, adempiute le ulteriori condizioni, all'edificio o all'impianto non si oppongono interessi preponderanti nell'ubicazione prevista. Tra questi interessi, che devono essere oggetto di ponderazione, rientrano anche quelli dei privati toccati dal progetto di costruzione, come può essere il caso dei proprietari di fondi vicini (cfr. sentenze 1C_616/2015, citata, consid. 3.1; 1C_577/2014 del 17 luglio 2015 consid. 3.3; 1C_437/2009 del 16 giugno 2010 consid. 6.1-6.3, in: ZBl 112/2011 pag. 209 segg.; 1A.213/2005 del 27 marzo 2006 consid. 3.2; SCHEUCHZER, op. cit., pag. 134).

E. 5.2

Nella fattispecie, il fondo dedotto in edificazione è inserito in un comparto agricolo di estensione tutto sommato limitata, situato tra due zone edificabili del Comune (la zona artigianale e la zona turistica-commerciale), delimitata inoltre sui lati opposti dalla strada e dalla ferrovia. Le particelle agricole circostanti a quella del ricorrente sono parzialmente edificate, sicché presentano una certa similitudine con l'area edificata. La situazione in esame diverge pertanto da quella di un vasto comprensorio agricolo sostanzialmente libero da costruzioni, giustificando di tenere conto anche degli interessi del vicino opponente, particolarmente toccato da un'edificazione dell'impianto direttamente a confine con la sua proprietà. Negando nelle concrete circostanze il rilascio della licenza edilizia al ricorrente, la Corte cantonale ha considerato che l'ubicazione del progettato impianto a confine con il fondo part. n. 233 contrastava con la protezione del vicino, tenendo implicitamente conto dell'esigenza dell' art. 34 cpv. 4 lett. b OPT . Essa non ha di conseguenza violato il diritto federale.

Non occorre per contro esaminare in questa sede se la distanza di 4 m dal confine imposta dai giudici cantonali sia adeguata alla fattispecie. Adito con un ricorso in materia di diritto pubblico, il Tribunale federale può infatti sindacare la sentenza impugnata unicamente sotto il profilo della violazione del diritto (cfr. art. 95 lett. a LTF), in cui rientra l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, ma non l'adeguatezza della stessa (cfr. sentenza

2C_240/2012 del 15 marzo 2013 consid. 1.2, non pubblicato in DTF 139 I 145).

E. 6

Ne segue che il ricorso deve essere respinto. Le spese giudiziarie e le ripetibili seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico del ricorrente (art. 66 cpv. 1 e art. 68 cpv. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.