

TI_GERICHTE 52.2014.441 vom 17. Februar 2016

TI Tribunale d'appello, 2016-02-17, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2014.441

FR: TI_GERICHTE 52.2014.441 du 17 février 2016

IT: TI_GERICHTE 52.2014.441 del 17 febbraio 2016

Regeste

Giostra per cavalli in zona agricola

Erwägungen

E. 3

cpv. 1 LPAm) non è dunque venuta meno in quanto tale. Tantomeno la facoltà di esprimersi sul ricorso in questa sede. Infine, non giustifica altra conclusione l'assenza di una procura a favore di CO 4, rilevata dal ricorrente soltanto in sede di osservazioni alla duplice, non essendovi fondato motivo di dubitare del suo potere di rappresentare i figli nella vertenza. 2. 2.1. Per prassi costante, il Tribunale cantonale amministrativo applica il diritto vigente al momento della decisione del Governo (RDAT I-1991 pag. 44 seg.). In deroga a tale prassi, le domande di costruzione inoltrate in sanatoria sono invece decise in base al diritto vigente al momento in cui l'opera edilizia è stata concretamente realizzata (cfr. DTF 123 II 248 consid. 3a/bb; STF 1A.301/2000 del 28 maggio 2001 consid. 4a; STA 52.2002.214 del 7 febbraio 2006 consid. 2). In entrambi i casi, resta riservata l'applicazione del diritto entrato successivamente in vigore, qualora quest'ultimo sia più favorevole all'istante in licenza (principio della *lex mitior*) oppure sussistano motivi particolari, segnatamente di ordine pubblico, che ne impongono l'immediata applicazione (cfr. DTF 135 II 384 consid. 2.3). 2.2. Durante la procedura ricorsuale davanti al Governo, con effetto al 1° maggio 2014, sono entrati in vigore gli art. 16 a bis LPT e 34 b OPT, nonché l'art. 24 e LPT, tramite i quali il legislatore ha in sostanza voluto agevolare la tenuta di cavalli per lo sport ed il tempo libero nella zona agricola, ammettendola in misura più estesa rispetto a quanto sinora consentito dall'art. 16a LPT (cfr. STF 1C_144/2013 del 29 settembre 2014 consid. 3.1, pubblicata in ZBI 116/2015 pag. 210 segg.). In virtù del principio della *lex mitior* si giustifica dunque di esaminare la fattispecie alla luce di queste nuove normative, come ha peraltro fatto l'Esecutivo cantonale. Neppure il ricorrente pretende del resto il contrario. 3. 3.1. Secondo l'art. 16 a bis LPT, gli edifici e impianti necessari alla tenuta di cavalli sono autorizzati in quanto conformi alla zona di destinazione in un'azienda agricola esistente ai sensi della LDFR, se quest'ultima dispone di una base foraggera prevalentemente propria e di pascoli per la tenuta dei cavalli (cpv. 1). Per l'utilizzazione dei cavalli tenuti nell'azienda possono essere ammessi spiazzi con suolo compatto (cpv. 2). Anche le installazioni direttamente connesse con l'utilizzazione dei cavalli, come sellerie o spogliatoi, sono autorizzate (cpv. 3). La nuova norma, che termina indicando che il Consiglio federale disciplina i particolari (cpv. 4), si riallaccia all'ordinamento di base di cui all'art. 16 a cpv. 1 LPT, giusta il quale sono conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti necessari ad una forma di produzione che, da un lato, sia dipendente dal suolo e, dall'altro, sia di natura agricola o imputabile al giardinaggio produttivo. 3.1.1. Dipendenti dal suolo sono ritenute le forme di coltivazione o allevamento in cui il suolo costituisce un

fattore di produzione indispensabile. Per quanto concerne la tenuta di animali, essa è considerata dipendente dal suolo solo quando il foraggio necessario al loro nutrimento deriva in modo preponderante dalla produzione propria (STF 1C_144/2013 citata consid. 3.3; DTF 133 II 370 consid. 4.2; cfr. pure Alexander Ruch , in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 2009, ad art. 16 a n. 12; Bernhard Waldmann/Peter Hänni , Raumplanungsgesetz, Berna 2006, ad art. 16 a n. 16). In sintonia con questo principio, anche l'art. 16 a bis cpv. 1 LPT prescrive che per la tenuta di cavalli l'azienda deve disporre di una base foraggera prevalentemente propria e di pascoli sufficienti. Per base foraggera prevalentemente propria s'intende che il foraggio grezzo di produzione dell'azienda, nel quale va incluso il mangime a disposizione nei pascoli, deve coprire almeno il 70% del fabbisogno di foraggio. Nel caso di cavalli, concretamente ciò significa che l'azienda deve disporre, per ogni animale adulto, di almeno 0.245 ha di superficie propria per foraggio grezzo (cfr. Direttiva dell'UFST "Cavallo e pianificazione del territorio", versione aggiornata luglio 2015, pag. 7 n. 1.2.1 lett. b, con rinvio per analogia all'art. 36 cpv. 1 lett. b OPT; di seguito: Direttiva cavallo e pianificazione 2015). Cosa si debba intendere per pascoli sufficienti non è disciplinato nella LPT, né nell'OPT. Occorre dunque fare riferimento, per analogia, a quanto previsto dall'Allegato 6 n. 7.4 dell'ordinanza concernente i pagamenti diretti all'agricoltura del 23 ottobre 2013 (OPD; RS 910.13), secondo cui ogni cavallo deve avere a disposizione una superficie di 8 are (= 800 mq), ritenuto che, se sulla medesima superficie sono presenti contemporaneamente cinque o più animali, la superficie per animale può essere ridotta al massimo del 20% (cfr. Direttiva cavallo e pianificazione 2015, pag. 7 n. 1.2.1 lett. c). 3.1.2. Circa il (secondo) requisito - e cioè, in particolare, la sussistenza di una produzione di tipo agricolo - il nuovo disposto ha ampliato l'ordinamento di base. Secondo quest'ultimo (cfr. art. 16 a LPT in combinazione con art. 34 cpv. 1 OPT) è considerata agricola la produzione di derrate che si prestano alla consumazione (diretta) o alla trasformazione derivanti dalla coltivazione vegetale, dalla tenuta di animali da reddito o dalla coltivazione (cura) di superfici vicine allo stato naturale. Nella tenuta di animali da reddito rientra anche la tenuta di cavalli a scopo di riproduzione/allevamento e di (utilizzo per il) lavoro. Secondo la giurisprudenza, vi rientrava inoltre la tenuta di alcuni cavalli a titolo ricreativo (hobby) per conto dello stesso agricoltore (cfr. STF 1A.90/1993 del 28 marzo 1994 consid. 3c, pubblicata in ZBl 96/1995 pag. 178) oppure in pensione (cioè per conto di terzi, dietro compenso), in quest'ultimo caso purché il foraggio prodotto nell'azienda fosse sufficiente (cfr. DTF 122 II 160 consid. 3c). Per contro, con l'eccezione di quanto previsto all'art. 24 d cpv. 1bis LPT, in vigore dal 1° settembre 2007 e nel frattempo abrogato e sostituito dall'art. 24 e LPT, non era/è reputata avere carattere agricolo la tenuta di cavalli in zona agricola, ma al di fuori di un'attività agricola vera e propria, per semplice passione/svago (hobby; cfr. art. 34 cpv. 5 OPT) o a scopi commerciali (aziende ippiche quali centri equestri, maneggi, scuole di equitazione, commercio di cavalli come attività principale; cfr. Direttiva cavallo e pianificazione 2015, pag. 15 seg., B e D). Giusta il nuovo art. 16 a bis LPT, la tenuta di cavalli da parte di agricoltori è ora parificata alla produzione agricola, a prescindere dallo scopo e dalla proprietà degli animali. Fondamentalmente, all'interno di un'azienda agricola la distinzione tra cavalli propri e di terzi (in pensione) non ha dunque più alcuna importanza (cfr. Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale del 24 aprile 2012, FF 2012 pag. 5875 segg., n. 3.1). Presupposto della conformità di zona è unicamente la presenza di un'azienda agricola esistente ai sensi della LDFR, di una base foraggera prevalentemente propria e di pascoli sufficienti per la

tenuta dei cavalli (STF 1C_144/2013 citata consid. 3.4; Direttiva cavallo e pianificazione 2015, pag. 6 seg. n. 1.2.1).

E. 3.2

Fondandosi sull'art. 16 a bis cpv. 4 LPT, il Consiglio federale ha disciplinato i particolari, adottando il nuovo art. 34 b OPT. Secondo il cpv. 1 del disposto, per aziende agricole s'intendono le aziende ai sensi degli art. 5 e 7 LDFR. L'art. 7 cpv. 1 LDFR sancisce a sua volta che le aziende agricole sono un insieme di fondi, costruzioni e impianti agricoli che serve da base alla produzione agricola e la cui gestione necessita di almeno un'unità standard di manodopera (USM). Conformemente all'art. 5 lett. a LDFR, i cantoni possono tuttavia sottoporre alle disposizioni sulle aziende agricole quelle aziende che non adempiono le condizioni fissate dall'art. 7 in merito alle USM; in tal caso, la loro dimensione minima non può essere inferiore a 0.6 USM. Giusta l'art. 34 b cpv. 2 OPT, nelle aziende agricole esistenti che non adempiono le condizioni poste dagli art. 5 e 7 LDFR in merito alle USM, possono nondimeno essere autorizzati provvedimenti edilizi per la tenuta di cavalli in edifici e impianti esistenti nonché gli impianti esterni necessari a un'adeguata tenuta degli animali, sempreché siano presenti una base foraggera proveniente principalmente dall'azienda e pascoli per la tenuta di cavalli. La norma estende la conformità di zona della tenuta di cavalli a quelle piccole aziende che non raggiungono la soglia minima di USM per essere considerate un'azienda agricola ai sensi degli art. 5 e 7 LDFR. A differenza che presso queste ultime, non è tuttavia possibile costruire nuovi edifici ed impianti per la tenuta o l'utilizzazione di cavalli, ma vanno sfruttati quelli esistenti. Fanno eccezione gli impianti esterni necessari a un'adeguata tenuta degli animali. Comune ai cpv. 1 (in combinazione con l'art. 16 a bis cpv. 1 LPT) e 2 dell'art. 34 b OPT è invece che l'azienda agricola deve già esistere e che devono essere presenti una base foraggera prevalentemente propria, ossia proveniente principalmente dall'azienda, e pascoli sufficienti per la tenuta dei cavalli. In tutti i casi, inoltre, non è ammesso costruire nuovi edifici abitativi (cpv. 5) e devono essere adempiute le condizioni (generali) di cui all'art. 34 OPT (cpv. 6), tra cui, in particolare, va ricordata la necessità che l'esistenza dell'azienda sia prevedibile a lungo termine (art. 34 cpv. 4 lett. c OPT). Gli art. 16 a bis LPT e 34b OPT distinguono tra tenuta ed utilizzazione dei cavalli. La tenuta include il loro alloggio, foraggiamento, le uscite e la loro cura. Impianti necessari a questo scopo sono ad esempio le stalle, le aree di uscita con ogni tempo (parco, corte), i depositi di foraggio, di stame e di letame, i locali per la cura, gli impianti di foraggiamento esterno (rastrelliere), le pensiline all'interno dei pascoli ed i recinti (cfr. Direttiva cavallo e pianificazione 2015, pag. 8 n. 1.2.2 lett. a, pag. 13 n. 2.2.2.). L'art. 34 b cpv. 3 OPT disciplina i requisiti che devono soddisfare le aree di uscita con ogni tempo. Per utilizzazione s'intende invece il lavoro da sellato, la conduzione a mano o per la cavezza nonché il movimento mediante la giostra meccanica [cfr. art. 2 cpv. 3 lett. o n. 1 ordinanza sulla protezione degli animali del 23 aprile 2008 (OPAn; RS 455.1)]. Quali impianti destinati a questo scopo entrano in considerazione gli spiazzi con suolo compattato, le sellerie e gli spogliatoi. L'art. 34 b cpv. 4 OPT menziona inoltre i maneggi (scoperti), i tondini e le giostre, disciplinandone le condizioni di autorizzazione.

E. 3.3

Anche secondo il nuovo diritto non sono considerati conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti per l'agricoltura esercitata a titolo ricreativo (art. 34 b cpv. 6 in combinazione con art. 34 cpv. 5 LPT). L'art. 24 e LPT, che sostanzialmente corrisponde all'abrogato art.

24 d cpv. 1bis LPT, contempla tuttavia un'eccezione per la tenuta di animali per hobby fuori delle zone edificabili. La norma prevede infatti che negli edifici (agricoli) non abitati o nelle parti non abitate di tali edifici, conservati nella loro sostanza, sono autorizzati provvedimenti edilizi se servono per la tenuta di animali a scopo di hobby agli abitanti di un edificio situato nelle vicinanze e garantiscono una tenuta rispettosa degli animali (cfr. STF 1C_144/2013 citata consid. 3.5). 4. 4.1. Nel 2008-2009 la giostra in discussione ha già fatto oggetto di una procedura di rilascio del permesso edilizio, sfociata nel diniego della licenza. Diniego che è stato confermato, in ultima battuta, da questo Tribunale. In quell'occasione, rilevato come la tenuta di cavalli presso la _____ (mapp. 677) non potesse essere considerata di natura prettamente agricola, avvenendo per scopi sostanzialmente commerciali e di svago, questa Corte ha ritenuto che il controverso manufatto, realizzato per le necessità della citata scuderia, non fosse conforme alla zona agricola e che, come tale, non potesse quindi conseguire un permesso ordinario ai sensi dell'art. 22 LPT. 4.2. Il 17/18 ottobre 2011 l'insorgente ha presentato una nuova domanda. Con il giudizio impugnato il Governo ha nuovamente confermato il diniego del permesso pronunciato dal municipio. Secondo il Governo, i cavalli non costituiscono un fattore di produzione agricola e non contribuiscono altrimenti alla redditività dell'azienda. L'attività, consistente nel ricovero e nella cura di cavalli in pensione, sarebbe dunque svolta per passione/svago, senza conseguire un concreto guadagno. L'impianto in questione non sarebbe quindi conforme alla zona agricola. Il ricorrente contesta di gestire un'attività/azienda a titolo ricreativo. La _____ sarebbe invece a tutti gli effetti un'azienda agricola ai sensi della LDFR, che dispone di una base foraggera prevalentemente propria. Ciò sarebbe comprovato dalla decisione

E. 7

luglio 2010 della Sezione dell'agricoltura, che non potrebbe essere rimessa in discussione nell'ambito della procedura edilizia in esame senza incorrere in un abuso. 4.3. La controversa giostra è un'installazione nuova che serve all'utilizzazione dei cavalli (cfr. art. 34 b cpv. 4 OPT). Può dunque essere autorizzata siccome conforme alla zona agricola soltanto se è posta al servizio di un'azienda agricola esistente ai sensi degli art. 5 e 7 LDFR, che dispone di una base foraggera prevalentemente propria e di pascoli sufficienti per la tenuta dei cavalli (art. 16 a bis cpv. 1 LPT in combinazione con art. 34 b cpv. 1 OPT). Nelle aziende agricole che non raggiungono la soglia minima di USM per essere considerate un'azienda agricola ai sensi degli art. 5 e 7 LDFR, non possono infatti essere autorizzati nuovi edifici o impianti per la tenuta o l'utilizzazione di cavalli, con la sola eccezione di impianti esterni necessari a un'adeguata tenuta degli animali (art. 34 b cpv. 2 OPT; cfr. pure Direttiva cavallo e pianificazione 2015, pag. 13 n. 2.2.2). Come illustrato, è data un'azienda agricola ai sensi dell'art. 7 LDFR se la sua gestione necessita di almeno una USM. In conformità all'art. 5 lett. a LDFR, i cantoni possono ridurre fino a 0.6 USM la soglia minima necessaria per costituire un'azienda agricola. La soglia relativa alle USM deve essere rispettata sia prima che dopo la realizzazione del progetto. Per calcolare le USM vengono computati tutti i cavalli tenuti nell'azienda, indipendentemente dal fatto che appartengano all'azienda o a terzi (cfr. Direttiva cavallo e pianificazione 2015, pag. 7 n. 1.2.1 lett. a). In concreto, nel ricorso il ricorrente dichiara di essere proprietario di 4 cavalli (due fattrici e due stalloni), di tenere in pensione ulteriori 9 cavalli e di disporre, quale base foraggera, di una superficie agricola utile (SAU) di 50'000 mq. In base a queste indicazioni, che si discostano parzialmente dai dati posti a fondamento della decisione 7 luglio 2010 con cui la Sezione dell'agricoltura ha riconosciuto l'attività svolta presso la _____ quale

azienda agricola ai sensi dell'art. 6 OTerm, l'autorità dipartimentale ha ricalcolato in 0.43 USM l'unità standard di manodopera inerente la struttura dell'insorgente. Risultato, questo, da cui non v'è motivo di discostarsi, posto che lo stesso ricorrente si limita a contestarlo in modo del tutto generico (cfr. replica 4 marzo 2015, pag. 2 ad 1./2.). Contrariamente a quanto preteso, nella fattispecie non si è dunque in presenza di un'azienda agricola ai sensi della LDFR, ma tutt'al più di un'azienda agricola che non adempie le condizioni di cui alla LDFR (cfr. Direttiva cavallo e pianificazione 2015, pag. 12 seg. e 19). Ciò che esclude, come visto sopra, la possibilità di rilasciare la licenza edilizia in sanatoria richiesta. Nella misura in cui il giudizio impugnato ha negato il permesso, esso merita quindi di essere confermato.

4.4. Secondo il ricorrente, anche se la tenuta di cavalli avvenisse per passatempo, la giostra sarebbe comunque autorizzabile giusta l'art. 24 e LPT. A torto. La norma invocata non si attaglia affatto alla fattispecie in discussione. Si riferisce ad un'altra situazione. Disciplina infatti il caso della tenuta di animali a scopo di hobby in zona agricola da parte di abitanti della vicina zona edificabile. Posto che l'art. 24 e LPT corrisponde sostanzialmente all'abrogato art. 24 d cpv. 1bis LPT, non porta ad altra conclusione neppure il richiamo dell'art. 26 NAPUC PPdM (cfr. replica 4 marzo 2015, pag. 5), il cui cpv. 1 prevede che la tenuta di cavalli a scopo ricreativo e sportivo è ammessa giusta l'art. 24 d cpv. 1bis LPT e nella misura in cui essa è compatibile con gli obiettivi del Parco del Piano di Magadino.

5. Nel caso di specie non entra in considerazione nemmeno un'autorizzazione eccezionale fondata sulla norma generale dell'art. 24 LPT, che può essere rilasciata se, cumulativamente, la destinazione di un edificio o di un impianto non conforme alla funzione prevista per la zona di utilizzazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile (lett. a) e all'intervento non si oppongono interessi preponderanti (lett. b). In ambito agricolo, in effetti, il requisito dell'ubicazione vincolata coincide sostanzialmente con quello della conformità di zona (cfr. DTF 125 II 278 consid. 3a; 123 II 499 consid. 3b/cc; STF 1A.226/2003 del 27 maggio 2004 consid. 3.1). Dal momento che il controverso impianto non può essere approvato, siccome conforme alla zona agricola, in base alle norme specificatamente introdotte al fine di agevolare la tenuta di cavalli per lo sport ed il tempo libero all'interno della zona agricola (cfr. consid. 4.3. e 4.4.), lo stesso non soddisfa neppure il requisito dell'ubicazione vincolata.

6. Invano il ricorrente si richiama infine, con riferimento al preteso proliferare di impianti analoghi e persino di maneggi con annessi ristoranti e parcheggi sul Piano di Magadino, al principio della parità di trattamento. Anche se i municipi avessero effettivamente autorizzato in passato, con l'avallo dell'autorità cantonale, talune strutture, ciò che non è affatto dimostrato, in concreto non sarebbero comunque dati i presupposti per invocare la parità di trattamento nell'illegalità, perché non sono ravvisabili gli estremi di una prassi lesiva del diritto che permetta di privilegiare il principio della parità di trattamento rispetto a quello della legalità. In effetti, la circostanza che la legge non sia stata eventualmente applicata o non lo sia stata correttamente in uno o più casi non conferisce di massima all'interessato che si trova nella medesima situazione un diritto di essere anch'egli trattato diversamente da quanto prevede il diritto (cfr. al riguardo: DTF 139 II 49 consid. 7.1; 136 I 65 consid. 5.6; 134 V 34 consid. 9). Dal profilo della parità di trattamento nell'illegalità, l'interesse pubblico all'applicazione del diritto oggettivo prevale di norma su quello privato del ricorrente. A maggior ragione laddove si tratta di interventi fuori della zona edificabile, ove occorre attribuire un peso accresciuto al principio della legalità (cfr. DTF 116 Ib 228 consid. 4; STF 1C .89/2009 dell'11 giugno 2009 in RtiD II-2009 n. 39 consid. 4.2). Ferme queste premesse, va disattesa siccome ininfluyente la richiesta di esperire un sopralluogo presso impianti analoghi nei comuni di Sementina,

Giubiasco e S. Antonino. 7. 7.1. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso va respinto.

E. 7.2

La tassa di giustizia è posta a carico del ricorrente, secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAm). Non si assegnano ripetibili al comune, in quanto non patrocinato (art. 49 cpv. 1 LPAm), né ai vicini resistenti, tutti rappresentati da RA 1, che pure agisce in causa propria (cfr. STA 52.2012.406 del 2 gennaio 2013; Hansjörg Seiler, in: Hansjörg Seiler/ Nicolas von Werdt/ Andreas Güngerich, Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Berna 2007, n. 16 ad art. 68 e giurisprudenza ivi citata). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'800.-, di cui fr. 1'500.- già anticipati dal ricorrente, è posta a suo carico. Non si assegnano ripetibili. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente
Il segretario

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