

TI_GERICHTE 52.2020.471 vom 1. Juli 2022

TI Tribunale d'appello, 2022-07-01, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2020.471

FR: TI_GERICHTE 52.2020.471 du 1 juillet 2022

IT: TI_GERICHTE 52.2020.471 del 1 luglio 2022

Regeste

Diniego della licenza edilizia per la bonifica agricola del fondo

Erwägungen

E. 1

LPAm). La situazione dei luoghi e l'oggetto della controversia emergono sufficientemente dalle carte processuali. Le prove sollecitate, segnatamente il sopralluogo, non appaiono idonee ad apportare al Tribunale la conoscenza di ulteriori elementi rilevanti ai fini del giudizio. A eventuali carenze istruttorie potrà semmai essere posto rimedio rinviando gli atti all'istanza inferiore per ulteriori accertamenti (art. 86 cpv. 2 LPAm). 2. 2.1. Di principio, l'autorizzazione a costruire può essere rilasciata soltanto per edifici e impianti conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione (principio della conformità di zona; art. 22 cpv. 2 lett. a LPT). Per l'art. 16 a 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. La norma è precisata dall'art. 34 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT; RS 700.1), il quale al cpv. 4 prevede segnatamente che l'autorizzazione va rilasciata soltanto se l'edificio o l'impianto è necessario per l'utilizzazione in questione (lett. a), all'edificio o all'impianto non si oppongono interessi preponderanti nell'ubicazione prevista (lett. b) e l'esistenza dell'impresa è prevedibile a lungo termine (lett. c). L'art. 34 cpv. 5 OPT stabilisce inoltre che gli edifici e gli impianti per l'agricoltura a titolo ricreativo non sono considerati conformi alla zona agricola. La valutazione se una determinata attività sia esercitata per hobby, oppure come impresa agricola gestita a titolo principale o accessorio, dipende dalle circostanze del caso concreto. Costituiscono indizi di un'attività esercitata a titolo ricreativo non conforme alla zona agricola la circostanza che non sia finalizzata a perseguire un profitto (fehlende Gewinn- und Ertragsorientierung), il mancato raggiungimento di determinate dimensioni minime o l'onere lavorativo marginale che richiede (cfr. STF 1C_516/2016 del 5 dicembre 2017 consid. 5.2 con rinvio alla STF 1C_8/2010 citata consid. 2.2; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 11 ad art. 16 a LPT). Un'impresa ai sensi dell'art. 16 a LPT si distingue in particolare dall'agricoltura esercitata a titolo ricreativo per l'impiego coordinato e duraturo di capitale e lavoro in misura economicamente rilevante, volto al conseguimento di un reddito (cfr. STF 1C_516/2016 citata consid. 5.2; STA 52.2006.117 del 25 settembre 2012 consid. 2.2). L'onere lavorativo, rispettivamente il tempo dedicato all'attività non sono, da soli, determinanti. Neppure è decisiva la sola questione se il titolare dell'impresa percepisca pagamenti diretti o se adempia le condizioni per riceverne (cfr. STF 1C_8/2010 citata consid. 2.3.1, 1A.64/2006 del 7 novembre 2006 consid. 3.3; STA 52.2006.117 citata consid. 2.2). Determinante è piuttosto che si tratti di un'impresa che possa verosimilmente esistere a

lungo termine (art. 34 cpv. 4 lett. c OPT). Requisito, quest'ultimo, che mira ad assicurare che nella zona agricola, la quale dovrebbe rimanere in massima parte libera da edifici, non vengano autorizzati inutilmente manufatti, i quali, in seguito all'abbandono dell'attività, restino inutilizzati già dopo breve tempo (cfr. STF 1A.64/2006 citata consid. 5.1 e 5.5; STA 52.2006.117 citata consid. 2.2). La prevedibile esistenza duratura deve essere valutata, di principio, sulla base dell'attuale struttura dell'impresa. Deve fondarsi su fatti certi e su un'approfondita verifica economica, ovvero della redditività (cfr. DTF 133 II 370 consid. 5; STF 1C_4/2015 citata consid. 3.3.1, 1C_517/2014 del 9 marzo 2014 consid. 4, 1C_8/2010 del 29 settembre 2010 consid. 2.3.3). Dalle condizioni finanziarie (redditi) deve risultare che una cospicua parte del fabbisogno della famiglia del titolare dell'impresa è coperta dall'attività agricola; di regola un contributo di un terzo è sufficiente per impianti che non hanno un'incidenza territoriale rilevante (cfr. STF 1C_554/2011 del 2 aprile 2012 consid. 2.4, 1C_8/2010 citata consid. 2.3.3; STA 52.2006.117 citata consid. 2.2). 2.2. Per giurisprudenza, il requisito della necessità (art. 34 cpv. 4 lett. a OPT) va valutato secondo criteri oggettivi. Dipende segnatamente dalla superficie coltivata, dal tipo di coltura e di produzione come pure dalla struttura, grandezza e necessità dell'azienda (cfr. STF 1C_808/2013 del 22 maggio 2014 consid. 4.1, 1C_226/2008 del 21 gennaio 2009 consid. 4.2 e rimandi). Di principio, una modifica del terreno naturale (mediante scavo o colmata) è conforme alla zona agricola solo se è indispensabile per migliorare le condizioni della coltivazione e se l'asportazione o l'apporto di materiale sono limitati allo stretto necessario. L'intervento deve quindi avere uno scopo agricolo, non servire da pretesto per attività estranee all'agricoltura, quali interventi di estrazione o progetti di discarica (cfr. STF del 31 ottobre 1988, citata in R DAT I-1995 n. 61 consid. 2.6; sentenza del Tribunale amministrativo di Zurigo [VB.2017.00724] del 25 aprile 2019 consid. 3.3 e 3.4; AR GVP 28/2016 n. 1550 consid. 4a). In specie, deve tendere a migliorare la qualità del terreno, aumentandone la fertilità (cfr. STF 1A.71/1994 parz. pubbl. in ZBl 1996 pag. 89 consid. 4a; Niklaus Spoerri, *Remise en état de modifications de terrains illégales*, in: *INFORUM*, VLP-ASPAN, n. 5/08, pag. 6). I motivi posti a fondamento della modifica del suolo devono prevalere sull'interesse pubblico al mantenimento del suo andamento naturale. Di regola, il mero obiettivo di ottimizzare la coltivazione di un fondo mediante macchinari non è sufficiente (cfr. STF 1C_226/2008 citata consid. 4.4; STA 52.2012.203 del 26 settembre 2013 consid. 2.2, 52.2009.29 dell'11 febbraio 2010 consid. 2.2 e rimandi; sentenza del Tribunale amministrativo di San Gallo [B 2012/102] del 21 agosto 2013 consid. 4.2; sentenza del Tribunale amministrativo di Soletta [SOG 2009 n.15] del 20 marzo 2009 consid. 5). In quest'ordine di idee, la prassi dei Cantoni ammette quelle modifiche che, senza comportare essenziali trasformazioni o pregiudizi al paesaggio, consentono di migliorare qualitativamente il suolo o di ottenere importanti benefici per il suo sfruttamento agricolo (quale ad es. un riporto di terra che permette di realizzare un accesso diretto al posto di un tragitto più lungo). Inammissibili sono per contro quegli interventi che, per la loro portata, non si trovano più in un rapporto ragionevole rispetto al beneficio per l'attività agricola oppure che, deteriorando elementi caratterizzanti il paesaggio, collidono con aspetti prioritari della tutela della natura e del paesaggio. Minori esigenze vengono invece poste a miglioramenti di precedenti modifiche artificiali del terreno (cfr. STF 1C_808/2013 citata consid. 4.2; STA 52.2017.372 del 29 aprile 2019 consid. 2.2; AGVE 2013, pag. 457 seg. consid. 1.2). 2.3. La ponderazione degli interessi richiesta dall'art. 34 cpv. 4 lett. b OPT va eseguita tenendo conto degli scopi e dei principi della pianificazione del territorio enunciati dagli art. 1 e 3 LPT e di tutti gli interessi pubblici e privati toccati dal progetto

(art. 3 cpv. 1 lett. a OPT). Si tratta innanzitutto degli interessi perseguiti dalla stessa LPT (mantenimento di superfici idonee all'agricoltura, integrazione delle costruzioni nel paesaggio, protezione delle rive, dei siti naturali e delle foreste), ma anche degli altri interessi tutelati da leggi speciali (legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 [LPAmb; RS 814.01], legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966 [LPN; RS 451], legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991 [LFo; RS 921.0], ordinanza contro l'inquinamento fonico del 15 dicembre 1986 [OIF; RS 814.41], ordinanza contro l'inquinamento atmosferico del 16 dicembre 1985 [OIAt; RS 814.318.142.1]; cfr. DTF 134 II 97 consid. 3.1, 129 II 63 consid. 3.1; STF 1C_4/2015 del 13 giugno 2018 consid. 3.3.2, 1C_616/2015 dell'8 dicembre 2016 consid. 3.1).

E. 1.1

la decisione del 2 settembre 2020 (n. 4501) del Consiglio di Stato e la risoluzione del 4/10 aprile 2020 del Municipio di Cerentino sono annullate;

E. 1.2

gli atti sono retrocessi al Municipio affinché proceda conformemente a quanto indicato al consid. 4.1. 2. Non si preleva la tassa di giustizia. Il Comune di Cerentino verserà all'insorgente fr. 1'600.- a titolo di ripetibili per questa sede. Al ricorrente va restituita la somma di fr. 1'800.- versata quale anticipo delle presumibili spese processuali. 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. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il vicepresidente Il
vicecancelliere

E. 3.1

I Servizi generali del Dipartimento del territorio, facendo proprio l'avviso della Sezione dell'agricoltura, hanno (tra l'altro) ritenuto che l'intervento non fosse conforme alla zona agricola, posto che l'istante non sarebbe gestore agricolo. Con la risposta del 26 maggio 2020 inoltrata davanti al Governo l'UDC ha precisato quanto segue: Dai dati dichiarati alla Sezione dell'agricoltura il signor RI 1 non risulta essere gestore agricolo annunciato all'Ufficio dei pagamenti diretti. L'unico iscritto è il signor _____ numero aziendale _____, sia per la superficie agricola utile (SAU), sia per gli animali allevati in azienda (numero BDTA a nome di _____). Il signor RI 1 figura unicamente responsabile dell'Alpe _____. La collaborazione tra il signor _____ e il signor RI 1 non è censita in termini di cogestione. Comunque, anche se l'istante della domanda di costruzione fosse stato il signor _____, il preavviso sarebbe stato lo stesso negativo. (...) Al riguardo il Tribunale osserva quanto segue. Giusta l'art. 4 cpv. 1 LE, l a domanda di costruzione, corredata della documentazione necessaria, deve essere presentata al Municipio dal proprietario della costruzione e firmata dal proprietario del fondo e dal progettista. La licenza edilizia dev'essere concessa se i progetti sono conformi alle disposizioni legali in materia di polizia delle costruzioni e di pianificazione del territorio, come pure alle altre prescrizioni legali del diritto pubblico applicabili nel quadro della procedura della licenza edilizia (art. 2 cpv 1 LE). In base al principio dell'accessione, il materiale apportato per il controverso colmataggio è divenuto parte costitutiva del mapp. _____ (art. 667 cpv. 2 e 671 cpv. 1 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907; CCS; RS 210), di cui il

ricorrente è proprietario. Il fatto che la domanda di costruzione in sanatoria fosse stata presentata dall'insorgente non era dunque di ostacolo al suo esame, rispettivamente - qualora fossero state date tutte le ulteriori condizioni - al rilascio della licenza. Di per sé, neppure la circostanza che l'insorgente non fosse personalmente (più) gestore ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza sulla terminologia agricola e sul riconoscimento delle forme di azienda del 7 dicembre 1998 (OTerm; RS 910.91) vi ostava, poiché determinante era/è semmai che l'intervento servisse/serva ad un'impresa agricola - gestita a titolo principale o accessorio - volta a perseguire un profitto e non fosse/sia invece destinato ad un'attività agricola esercitata a titolo ricreativo. Ora, da questo punto di vista occorre anzitutto rilevare che poco o nulla si sa dell'impresa/azienda agricola in questione. Dagli atti risulta unicamente che nel 2019 il ricorrente ha dato in affitto la propria azienda agricola, composta da terreni agricoli (tra i quali è presumibile che rientri anche il mapp. _____), attrezzatura, macchinari e stalle, a _____ la cui attività sarebbe registrata presso l'Ufficio dei pagamenti diretti sotto il numero aziendale _____. Nulla di preciso è tuttavia dato di sapere in merito ai fondi a disposizione, alla struttura aziendale, alla produzione, alle dimensioni e ai redditi. Non sono nemmeno note le unità standard di manodopera (USM) necessarie per l'attività in questione. Unità di misura, questa, che permette di stabilire le (potenziali) dimensioni di un'impresa/azienda, calcolando sulla base di coefficienti standardizzati il carico di lavoro necessario per la sua gestione secondo gli usi del Paese (art. 3 cpv. 1 OTerm; RitD II-2020 n. 47 consid. 4.2.1.2). Il fatto che l'attività agricola di _____ sia riconosciuta quale azienda ai sensi dell'art. 6 dell'OTerm e che le vengano versati dei pagamenti diretti, ciò che presuppone un volume di lavoro di almeno 0.2 USM (cfr. art. 29 a cpv. 1 OTerm, art. 70 a cpv. 1 lett. e della legge federale sull'agricoltura del 29 aprile 1998 [LAgr; RS 910.1] in combinazione con l'art. 5 dell'ordinanza concernente i pagamenti diretti all'agricoltura del 23 ottobre 2013 [OPD; RS 910.13]), costituisce tutt'al più un indizio che l'attività non è di tipo hobbistico, ma non implica ancora che possa essere considerata un'azienda agricola (cd. Landwirtschaftsbetrieb) ai sensi dell'art. 16 a LPT o un'azienda agricola ai sensi degli art. 5 e 7 della legge federale sul diritto fondiario rurale del 4 ottobre 1991 (LDFR; RS 211.412.11; cd. landwirtschaftliche Gewerbe), ciò che richiede perlomeno 0.75 USM (cfr. RitD II-2020 n. 47 consid. 3.2.3. e 4.2.1.1). In queste circostanze, non è possibile dire se sia realizzato il requisito generale secondo cui l'esistenza dell'impresa deve essere prevedibile, ovvero assicurata, a lungo termine (art. 34 cpv. 4 lett. c OPT). Nozione, quest'ultima, con cui s'intende generalmente un periodo di 15-25 anni (cfr. ZBl 2003, pag. 157 segg., consid. 2 c/aa pag. 160; STA 52.2005.169 del

E. 3.2

Il controverso intervento contempla la bonifica del terreno agricolo mediante colmata degli avvallamenti esistenti che ne renderebbero difficoltosa ed onerosa la lavorazione. Il colmataggio, previsto in sei diversi luoghi del fondo in questione, raggiungerebbe un'altezza perlopiù (anche abbondantemente) inferiore a 1.00 m, salvo un caso (profilo 2: fino a 1.20 m). Il materiale utilizzato (650-700 m³ [400 m³ già depositati e 250-300 m³ ancora da depositare]), proverrebbe da uno scavo per la realizzazione di un nuovo immobile al mapp. _____ di Losone (cfr. scritto del 10 gennaio 2020 della _____; scritto del 15 gennaio 2020 dallo studio d'ingegneria _____). Il fondo oggetto di bonifica verrebbe attualmente trattato e sfalcato regolarmente allo scopo di ottenere foraggio per l'allevamento di diversi capi di bestiame. Scopo dell'intervento sarebbe quello di ottenere una maggiore uniformità del terreno, in modo da permetterne lo sfalcio con normali

macchinari e, evitando la crescita di vegetali non idonei (rovi ed arbusti), aumentare al contempo la produzione di foraggiamento (cfr. relazione tecnica). I Servizi generali del Dipartimento del territorio, facendo proprio l'avviso della Sagr, hanno ritenuto che l'intervento non fosse conforme alla zona agricola anche perché il colmataggio tramite apporto dall'esterno di materiale cambia radicalmente la morfologia naturale del terreno. Dal canto suo, il Governo ha escluso che l'intervento potesse beneficiare di un permesso ordinario, ritenuto che l'esistenza di piccole depressioni del fondo non giustificerebbe l'apporto del materiale previsto (e in parte già depositato) e che non sarebbe dimostrato alcun nesso funzionale diretto con l'agricoltura per l'intervento richiesto e nemmeno la necessità dello stesso per l'utilizzazione in questione. In concreto, la documentazione all'incarto non permette tuttavia di pronunciarsi con cognizione di causa sulla necessità del controverso intervento (cfr. art. 34 cpv. 4 lett. a OPT). Come illustrato, il fatto che il proprietario e l'affittuario dell'impresa siano - comprensibilmente, peraltro - interessati al miglioramento delle condizioni di gestione non è sufficiente. Per stabilire se la bonifica proposta sia oggettivamente necessaria occorre valutare se l'intervento è richiesto per una gestione razionale dell'impresa. Ciò implica di sapere, in particolare, quante volte all'anno avviene lo sfalcio, qual è il maggior onere lavorativo per lo sfalcio a mano (con la falce) delle superfici in questione rispetto al taglio meccanico reso possibile dalla postulata bonifica, qual è il rapporto tra il guadagno di tempo conseguito grazie a quest'ultima ed il dispendio orario globale necessario per la gestione dell'impresa, qual è l'aumento atteso della resa (di foraggio) e se tale aumento sia indispensabile per l'impresa (cfr. sul tema, sentenza del Tribunale amministrativo di San Gallo [B 2007/139] del 3 aprile 2008 consid. 4, confermata dalla STF 1C_226/2008 citata consid. 4.4). Considerato che anche da questo profilo non spetta a questa Corte rimediare alle carenze poste in essere dalle istanze inferiori, si giustifica di annullare il diniego della licenza edilizia (unitamente all'ordine di ripristino), nonché il giudizio governativo che lo conferma, rinviando gli atti al Municipio affinché, completata con la collaborazione del ricorrente la domanda con le informazioni mancanti e raccolto un nuovo avviso dal Dipartimento del territorio (in particolare, dalla Sagr), si pronunci di nuovo sull'intervento.

4. 4.1. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso va parzialmente accolto, annullando la decisione municipale del 4/10 aprile 2020 e il giudizio governativo che la conferma. Gli atti sono rinviati al Municipio affinché proceda come indicato ai consid. 3.1 e 3.2.

4.2. Il rinvio degli atti all'autorità inferiore per procedere a complementi istruttori, con esito aperto, comporta che chi ricorre è considerato parte vincente (STF 2C_1041/2019 consid. 8 e rinvio). Pertanto, non si preleva alcuna tassa di giustizia (art. 47 cpv. 6 LPAm). Il Comune di Cerentino rifonderà tuttavia all'insorgente adeguate ripetibili limitatamente a questa istanza, ove quest'ultimo è patrocinato da un legale (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza:

E. 5

settembre 2005 consid. 3.2). In difetto di una qualsiasi analisi, risulta in effetti impossibile valutare/verificare se l'impresa in questione sia economicamente in grado a lungo termine di generare un reddito sufficiente a coprire i costi correnti e quelli derivanti dagli investimenti necessari. Nel caso concreto, inoltre, sussiste un certo grado d'incertezza pure dal profilo della successione aziendale, considerate l'età del ricorrente e la circostanza che il contratto di affitto siglato con _____, benché rinnovabile tacitamente ogni anno, era valido soltanto un anno e può essere disdetto per la fine di un anno. Dagli atti non è peraltro dato di capire se tale contratto, la cui durata non risulta conforme a quanto

prescritto dall'art. 7 cpv. 1 della legge federale sull'affitto agricolo del 4 ottobre 1985 (LAAgr; RS 221.213.2), sia stato approvato dall'autorità competente (cfr. art. 7 cpv. 2 LAAgr; cfr. pure art. 42 cv. 1 LAAgr per l'approvazione del fitto), in difetto di che farebbe comunque stato la durata minima legale (cfr. art. 7 cpv. 4 LAAgr). Anche in merito a questi aspetti s'imponevano senz'altro maggiori approfondimenti. Il rinvio degli atti al Municipio permetterà di colmare, con la collaborazione dell'istante, a cui spetta di principio l'onere di fornire tutti i dati aziendali necessari e verificabili (cfr. STF 1C_8/2010 citata consid, 2.3.4), e della Sagr, le carenze riscontrate.

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