Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.451/2003 /bom

Sentenza del 15 marzo 2004
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e presidente del Tribunale federale,
Aeschlimann, Féraud,
cancelliere Gadoni.

Parti
A._____,
B._____,
ricorrenti,
entrambi patrocinati dall'avv. dott. Willy Pedrioli,
contro

C._____,
D._____,
E._____,
G._____ e H._____,
tutti patrocinati dall'avv. Carlo Maccanetti,
F._____,
Municipio di Prato Leventina,
patrocinato dall'avv. Matteo Baggi,
Dipartimento del territorio del Cantone Ticino,
Servizi generali, Ufficio delle domande di costruzioni, viale S. Franscini 17, 6500 Bellinzona,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino,
via Pretorio 16, 6901 Lugano.

Oggetto
rimozione di un apiario,

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza emanata
il 2 luglio 2003 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
A._____ e B._____ sono comproprietari a Prato Leventina, nella frazione di Fiesso, del fondo part. n. YYY, attribuito dal piano regolatore comunale in parte alla zona nucleo di villaggio, in parte alla zona residenziale R3 e in parte alla zona agricola. Nel comparto della zona nucleo sorge una casa di abitazione composta di due appartamenti, realizzata nel 1994 dalla trasformazione di una vecchia stalla.
Il 24 marzo 2001 A._____ ha notificato al Municipio di Prato Leventina la posa nel comparto agricolo della particella dell'apiario allora ubicato sul fondo n. XXX. Preso atto che l'apiario era stato nel frattempo posato senza autorizzazione, che i proprietari confinanti vi si opponevano e che sullo stesso fondo, in zona nucleo, era già ubicato, a ridosso dell'abitazione, un apiario pure non autorizzato, con decisione del 21 maggio 2001 il Municipio ha negato la licenza edilizia per la posa dell'apiario nella nuova ubicazione e ha ordinato la rimozione

di quello esistente vicino alla casa.
B.
Adito da A._____ e B._____, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino, con una risoluzione del 25 settembre 2001, ha respinto il gravame e confermato la decisione municipale. I ricorrenti si sono allora rivolti al Tribunale cantonale amministrativo che, con sentenza del 23 novembre 2001, ha annullato la risoluzione governativa e la decisione municipale nella misura in cui negava la licenza edilizia per l'apiario posto in zona agricola. La Corte cantonale ha disposto il rinvio degli atti al Municipio per una nuova decisione sullo spostamento di questo apiario, da assoggettare alla procedura ordinaria. Riguardo all'apiario preesistente, sito in zona nucleo, gli atti sono invece stati rinviati al Consiglio di Stato perché accertasse le caratteristiche del manufatto e l'epoca della sua realizzazione prima di nuovamente statuire sull'ordine di rimozione.
C.
I proprietari hanno presentato, il 31 dicembre 2001, al Municipio di Prato Leventina una domanda di costruzione in sanatoria per lo spostamento dell'apiario in zona agricola. I vicini si sono opposti al rilascio della licenza edilizia, che l'Esecutivo comunale, nonostante il preavviso favorevole dell'autorità cantonale, ha negato. A._____ e B._____ hanno impugnato il diniego della licenza dinanzi al Consiglio di Stato che, dopo istruttoria, ha statuito con un'unica decisione del 1°ottobre 2002, accogliendo il gravame e rinviando gli atti al Municipio per il rilascio della licenza edilizia riguardo allo spostamento dell'apiario nella zona agricola e confermando la rimozione di quello ubicato nella zona del nucleo. Il Governo ha in sostanza ritenuto quest'ultimo non conforme alla destinazione della zona nucleo e ha rilevato che lo stesso, realizzato solo negli anni 1994/95 con la trasformazione della stalla in abitazione, non poteva beneficiare della protezione della situazione acquisita. Ha inoltre ritenuto l'ordine di rimozione rispettoso del principio di proporzionalità. Il Consiglio di Stato ha per contro considerato che l'apiario nel comparto agricolo era conforme alla destinazione della zona e che un diniego della
licenza non poteva fondarsi sui motivi di polizia addotti dal Municipio.
D.
Con una sentenza del 2 luglio 2003 il Tribunale cantonale amministrativo ha respinto il ricorso presentato dai proprietari contro la risoluzione governativa nella misura in cui confermava la rimozione dell'apiario preesistente. Lo ha ritenuto incompatibile con la destinazione residenziale nel nucleo e non suscettibile di essere mantenuto sulla base della protezione della situazione acquisita. Ha infine considerato la rimozione non particolarmente gravosa, trattandosi sostanzialmente di arnie facilmente rimovibili addossate all'abitazione.
E.
A._____ e B._____ impugnano con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale questo giudizio, chiedendo di annullarlo. Fanno valere un diniego di giustizia, la violazione dei principi della buona fede, della parità di trattamento, della forza derogatoria del diritto federale, del divieto dell'arbitrio, della garanzia della proprietà e della libertà economica. Lamentano inoltre una lesione della presunzione d'innocenza e del diritto a un processo equo. Dei motivi si dirà, per quanto necessario, nei considerandi.
F.
Il Tribunale cantonale amministrativo si riconferma nella sua sentenza. Il Consiglio di Stato si rimette al giudizio del Tribunale federale, mentre il Dipartimento del territorio si conferma nelle sue precedenti prese di posizione dinanzi alle autorità cantonali. Il Municipio di Prato Leventina chiede invece di respingere il ricorso. Con un decreto del 3 settembre 2003 il presidente della I Corte di diritto pubblico ha respinto la domanda di effetto sospensivo contenuta nel gravame.

Diritto:
1.
1.1 Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 129 I 337 consid. 1 e rinvii).
1.2 Il ricorso, presentato tempestivamente (art. 89 cpv. 1 OG) contro una decisione dell'ultima istanza cantonale per una pretesa violazione di diritti costituzionali dei cittadini, è ammissibile secondo gli art. 84 cpv. 1 lett. a, 86 e 87 OG. I ricorrenti sono toccati nei loro interessi giuridicamente protetti dalla decisione impugnata, che conferma in sostanza l'obbligo di rimozione dell'apiario sul fondo di loro proprietà (art. 88 OG).
1.3 Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico il Tribunale federale non applica d'ufficio il diritto, ma statu-

isce unicamente sulle censure sollevate e solo quando siano sufficientemente motivate: il ricorso deve quindi contenere un'esauriente motivazione giuridica, dalla quale si possa dedurre se, perché, ed eventualmente in quale misura, la decisione impugnata leda il ricorrente nei suoi diritti costituzionali (art. 90 cpv. 1 lett. b OG; DTF 129 I 113 consid. 2.1, 127 I 38 consid. 3c, 126 I 235 consid. 2a, 125 I 71 consid. 1c). Ora, esprimendosi sulla fattispecie e invocando varie censure, i ricorrenti non si confrontano ovunque con chiarezza e precisione con le considerazioni contenute nella sentenza impugnata, spiegando, secondo le esigenze dell'art. 90 cpv. 1 lett. b OG e della giurisprudenza, per quali motivi esse sarebbero contrarie al diritto. D'altra parte, la presente causa verte unicamente sull'apiario ubicato in zona nucleo, sicché le argomentazioni del ricorrente riguardo all'apiario nella zona agricola, per il quale il rilascio di una licenza edilizia è stato per finire sostanzialmente riconosciuto dal Consiglio di Stato, esulano dall'oggetto del litigio e sono quindi inammissibili. Né sono qui pertinenti gli
accenni dei ricorrenti alla presunzione di innocenza e all'art. 7 n. 1 CEDU, non essendo in discussione una procedura contravvenzionale secondo l'art. 46 della legge edilizia cantonale, del 13 marzo 1991 (LE; cfr. sentenza 1P.781/1999 del 23 febbraio 2000 consid. 3, parzialmente pubblicata in RDAT II-2000, n. 42, pag. 142 segg.).
2.
I ricorrenti rimproverano alla Corte cantonale un diniego di giustizia per non avere correttamente accertato l'esistenza dell'apiario già nel passato, omettendo di assumere ulteriori prove, in particolare una perizia sulla sua pericolosità.
2.1 Ora, premesso che i ricorrenti non hanno esplicitamente chiesto dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo l'assunzione di specifiche prove, la Corte cantonale ha ritenuto che quand'anche i ricorrenti avessero potuto di per sé essere posti al beneficio della protezione della situazione acquisita, la rimozione dell'apiario si giustificava comunque per i prevalenti motivi connessi alle immissioni moleste. Il giudizio impugnato fonda quindi la contestata rimozione su due motivazioni indipendenti - che spettava ai ricorrenti impugnare congiuntamente (DTF 121 IV 94 consid. 1b e riferimenti) - sicché, in tali circostanze, la questione della preesistenza dell'apiario, poteva anche non essere decisiva.
2.2 Comunque, il principio della protezione della situazione acquisita (cosiddetta "Besitzstandsgarantie"), che la giurisprudenza ha dedotto dalla garanzia della proprietà (art. 26 Cost.) e dal principio della non retroattività delle leggi, consente di mantenere costruzioni e impianti edificati secondo un diritto abrogato o modificato, ma non più conformi alle norme della zona in cui si trovano, unicamente se essi conservano la loro identità. Inoltre, il principio si applica solo quando l'opera o la sua utilizzazione erano conformi al vecchio diritto (DTF 117 Ib 243 consid. 3c, 113 Ia 119 consid. 2a; sentenza 1P.233/2000 del 29 giugno 2000 consid. 3, parzialmente pubblicata in RDAT I-2001, n. 51, pag. 215 segg.). Ora, risulta chiaramente dagli atti e dalle dichiarazioni degli stessi ricorrenti, che l'apiario litigioso è stato realizzato con le sue attuali caratteristiche e nella sua odierna ubicazione entro i muri perimetrali della casa, negli anni 1994/1995, con la trasformazione della stalla preesistente in edificio abitativo. In tale circostanza, il fatto che già in precedenza sulla particella, segnatamente all'interno della stalla, fossero eventualmente ospitate delle arnie - la cui conformità al diritto previgente non è
invero manifesta - non è decisivo: ciò non permette infatti di ammettere un'identità dal profilo edilizio delle arnie preesistenti con l'opera realizzata successivamente, diversa per caratteristiche, materiali e ubicazione. Ritenuto che le autorità cantonali potevano, senza violare la Costituzione, negare all'apiario litigioso il beneficio della situazione acquisita, l'assunzione di una perizia sulla pericolosità delle api e di ulteriori prove non era necessaria. Senza incorrere nell'arbitrio, le autorità cantonali potevano pertanto rinunciare all'assunzione di ulteriori mezzi probatori sulla base di un apprezzamento anticipato della loro rilevanza (cfr., sull'apprezzamento anticipato delle prove, DTF 122 II 464 consid. 4a, 120 Ib 224 consid. 2b).
3.
I ricorrenti invocano inoltre i principi della buona fede e della parità di trattamento. Sostengono che l'autorità comunale, a conoscenza dell'esistenza dell'apiario sin dal 1995, lo avrebbe finora tollerato e che in alcuni Comuni vicini, quali Quinto, Faido e Airolo, sorgerebbero apiari analoghi in zona residenziale.
3.1 Premesso che i ricorrenti non indicano specifici casi concreti comparabili alla fattispecie, la situazione vigente in altri Comuni non è di per sé determinante. Il principio della parità di trattamento è infatti violato solo quando casi simili siano trattati in modo diverso senza motivi oggettivi da parte della stessa autorità (DTF 125 I 173 consid. 6d, 115 Ia 81 consid. 3c e rispettivi rinvii; Beatrice Weber-Dürler, Zum Anspruch auf Gleichbehandlung in der Rechtsanwendung, in ZBl 105/ 2004, pag. 12 e 26). Ora, non risulta, né è seriamente posto in discussione dai ricorrenti, che il Tribunale cantonale amministrativo abbia trattato in modo diverso casi analog-

hi alla fattispecie qui in discussione. Anzi, la decisione di negare, di massima, all'apicoltura la conformità alla zona residenziale risulta chiaramente da precedenti giudizi emanati dalla stessa Corte cantonale (cfr. sentenze del Tribunale cantonale amministrativo del 25 maggio 1999 e del 12 marzo 1991, parzialmente pubblicate in RDAT II-1999, n. 24, pag. 84 segg. e in RDAT II-1991, n. 33, pag. 76 segg.).
3.2 Né i ricorrenti possono prevalersi con successo di una violazione del principio della buona fede, destinato a tutelare il cittadino che ha riposto la sua fiducia in assicurazioni rilasciategli dall'autorità (art. 9 Cost.; DTF 125 I 267 consid. 4c, 122 II 113 consid. 3b/cc, 121 II 473 consid. 2c e rinvii). Non risulta, in effetti, né i ricorrenti lo sostengono esplicitamente, che il Municipio abbia rilasciato loro informazioni concrete relativamente alla liceità dell'apiario litigioso. Considerato ch'esso non è stato oggetto della licenza edilizia rilasciata nel 1994 per la trasformazione della stalla in abitazione, il solo fatto che l'autorità comunale ne conoscesse l'esistenza e l'avesse precedentemente tollerato, non costituisce ancora una concreta assicurazione della sua conformità alla legge e della possibilità del suo mantenimento anche in futuro.
4.
I ricorrenti accennano anche alla libertà economica, rilevando che la rimozione dell'apiario limiterebbe, senza una base legale, la loro attività accessoria di apicoltori.
La censura è manifestamente infondata. La libertà economica, garantita dagli art. 27 e art. 94 Cost., protegge infatti ogni attività economica privata esercitata a titolo professionale e volta al conseguimento di un guadagno o di un reddito (DTF 125 I 276 consid. 3a, 124 I 107 consid. 3a e rinvii). Essa include, in particolare, la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio (art. 27 cpv. 2 Cost.). In concreto, le autorità cantonali non hanno vietato ai ricorrenti di continuare a esercitare l'apicoltura, ma hanno ordinato la rimozione di un manufatto in contrasto con disposizioni di natura edilizia e pianificatoria. Il provvedimento litigioso, che non tocca l'attività economica privata dei ricorrenti e i rapporti di libera concorrenza, non costituisce una misura mascherata di limitazione dell'attività economica e non incide quindi nella sfera di protezione della garanzia costituzionale (DTF 110 Ia 167 consid. 4b/bb, 102 Ia 104 consid. 5a pag. 116; sentenza del 16 febbraio 1994 nella causa BP consid. 3c, pubblicata in ZBl 96/1995, pag. 182).
5.
I ricorrenti invocano inoltre il principio della forza derogatoria del diritto federale, sostenendo che le questioni legate agli sciami d'api sarebbero disciplinate esaustivamente dal diritto federale agli art. 700, 719 e 725 CC. Essi ritengono pure che il diritto cantonale non prevederebbe la rimozione di apiari e che il provvedimento sarebbe in concreto lesivo del principio di proporzionalità.
L'argomentazione non è pertinente. Le disposizioni indicate dai ricorrenti sono di diritto privato e regolano l'estensione e i limiti della proprietà. Il giudizio impugnato si fonda invece su norme di natura pianificatoria ed edilizia, che rientrano essenzialmente nelle competenze cantonali (art. 75 Cost.). Le autorità cantonali hanno quindi, in concreto, fondato il diniego della conformità dell'apiario alla destinazione prevalentemente residenziale della zona del nucleo di Prato Leventina sulla base dell'art. 37 delle norme comunali di attuazione del piano regolatore (cfr. art. 22 cpv. 2 lett. a LPT), la cui applicazione non è qui censurata d'arbitrio dai ricorrenti. D'altra parte, l'eliminazione delle opere in contrasto con la legge è regolata dall'art. 43 LE, pure applicato dalle precedenti istanze e parimenti non censurato d'arbitrio. Comunque, la Corte cantonale ha ritenuto la rimozione dell'apiario, costituito semplicemente da arnie addossate all'abitazione, non particolarmente oneroso né gravoso, visto che tale operazione può essere eseguita in poco tempo, con una spesa minima e senza particolari difficoltà tecniche. Questa argomentazione, non seriamente posta in discussione nel gravame in esame, non consente di ritenere il
provvedimento litigioso lesivo del principio di proporzionalità.
6.
Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). I ricorrenti dovranno inoltre rifondere alle controparti, patrocinate da legali inscritti nel registro cantonale degli avvocati, un'indennità per ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 OG). L'ammontare delle ripetibili assegnate agli opponenti privati rappresentati da un avvocato è fissato tenendo conto del fatto ch'essi hanno presentato una risposta solo sulla domanda d'effetto sospensivo.
Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.
La tassa di giustizia di fr. 2'000.– è posta a carico dei ricorrenti, che rifonderanno, in solido, al Municipio di Prato Leventina fr. 1'500.– e alle controparti private complessivi fr. 300.– a titolo di ripetibili della sede federale.
3.
Comunicazione alle parti, rispettivamente ai loro patrocinatori, ai Servizi generali del Dipartimento del territorio, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 15 marzo 2004
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: