

2a Camera

# SENTENZA

dell'11 gennaio 2005

nella vertenza di diritto amministrativo

concernente affitto agricolo

1. Il 15 agosto 1994, tra la ditta ... - composta dalla Comunione ereditaria fu ... di cui fanno parte ..., ..., nonché ... (in seguito semplicemente: comunione ereditaria) - e la ... (in seguito semplicemente: cooperativa) veniva stipulato un contratto di locazione relativamente al fondo no. 72. Tale particella, sita giusta la pianificazione attuale in zona artigianale e prima di questa ubicata in zona centrale e in parte in zona residenziale, conta una superficie di 4019 m<sup>2</sup>, è sopraedificata con uno stabile comprendente abitazione, negozio, magazzini e cantine nonché un'autorimessa. La durata del contratto di locazione veniva fissata a 5 anni - con decorrenza dal 1. gennaio 1995 - e la pigione mensile a fr. 950.-- mensili (fr. 11'400.-- all'anno).
2. Il 12 marzo 1999, la responsabile della cooperativa contattava la comunione ereditaria proprietaria del fondo onde vagliare la possibilità di un prolungamento del contratto di locazione per la durata di 10 anni. All'insaputa dei locatari e su espressa richiesta dell'affittuaria, il 3 giugno 1999, il Servizio di consulenza agricola dei Grigioni (in seguito semplicemente: servizio di consulenza) stimava il canone annuo per l'ipotetico affitto agricolo della particella no. 72 e relativi immobili a fr. 4'300.--. In data 1. novembre 1999, il contratto di locazione tra le parti veniva rinnovato per la durata di 10 anni, per un canone mensile di fr. 900.--. Il 12 gennaio 2000, malgrado l'affittuaria avesse chiesto l'avvio della procedura di approvazione per l'affitto del fondo agricolo, l'Ufficio di agricoltura dei Grigioni (in seguito semplicemente: ufficio agricoltura) comunicava all'interessata di desistere dal dare avvio a detta

procedura, trattandosi nell'evenienza del normale affitto di un fondo e non di un'azienda agricola.

3. Il 24 febbraio 2000, l'Ufficio cantonale di controllo dei prezzi (in seguito semplicemente: ufficio di controllo) interponeva opposizione all'ufficio agricoltura, contestando la liceità dell'ammontare del canone pattuito tra le parti il 1. novembre 1999 e chiedendo la riduzione dell'affitto a quanto stabilito nella stima del servizio di consulenza del 3 giugno 1999. Con decisione 5 luglio 2000, l'ufficio agricoltura respingeva l'opposizione considerando tardiva l'istanza e reputando che l'oggetto della locazione fosse da ritenersi una giardiniera il cui reddito non sarebbe stato accertabile secondo i parametri della stima del reddito agricolo.
4. Contro questa decisione la cooperativa interponeva in data 24 luglio 2000 gravame al Dipartimento dell'interno e dell'economia pubblica dei Grigioni (DIEP), contestando che l'istanza presentata fosse tardiva e adducendo di essere un'azienda agricola a tutti gli effetti. Senza previamente sentire la locataria del fondo ed a oltre quattro anni dall'emanazione della decisione contestata e più precisamente il 21 settembre 2004, il DIEP accoglieva l'istanza e rinviava gli atti all'ufficio agricoltura per la fissazione di un nuovo canone in base alle vigenti direttive.
5. Nel tempestivo ricorso proposto al Tribunale amministrativo in data 11 ottobre 2004, la comunione ereditaria chiedeva l'annullamento del provvedimento con protesta di spese e ripetibili. Formalmente, l'istante adduce una crassa violazione del diritto di audizione, concretizzatosi nella chiara impossibilità di partecipare al provvedimento che la vedeva direttamente toccata e reputa di essere vittima di un diniego di giustizia formale, dopo che l'autorità dipartimentale ha ritenuto di aspettare quattro anni prima di emanare il proprio giudizio, malgrado non fossero necessari accertamenti di sorta. Per la ricorrente, la decisione sarebbe comunque censurabile anche nel merito. In primo luogo, l'atteggiamento assunto dall'affittuaria, che avrebbe prima fatto allestire la stima del fitto agricolo e poi concluso il contratto nella chiara intenzione di contestarne in seguito il canone, sarebbe contrario alle regole

della buona fede e quindi già per questo non meritevole di protezione. Inoltre, il fondo no. 72 sarebbe interamente ubicato in zona edificabile, ospiterebbe una costruzione in parte adibita a casa d'abitazione e in parte ad uso commerciale, senza alcuna relazione con un'azienda agricola per cui non potrebbe cadere sotto la normativa che regge la locazione di fondi o imprese agricoli. Come poi un sopralluogo potrebbe facilmente dimostrare, della restante superficie della particella no. 72, solo 2'245 m<sup>2</sup> sarebbero destinati a campo e prato. Infine, la ricorrente ribadiva di considerare tardivo il gravame presentato a suo tempo dall'ufficio di controllo.

6. Mentre l'affittuaria rinunciava a prendere posizione sul ricorso, il DIEP ne postulava la reiezione. Per l'istanza inferiore, il fatto di non aver invitato la comunione ereditaria ricorrente a prendere posizione sul gravame non comporterebbe l'annullamento della decisione, poiché parte al procedimento sarebbe in primo luogo l'ufficio agricoltura. Inoltre, la locataria avrebbe potuto addurre le proprie argomentazioni già davanti all'ufficio agricoltura, per cui il DIEP sarebbe già stato a conoscenza delle censure sollevate. Il giudizio impugnato sarebbe poi una decisione di rinvio, con la quale gli interessi della ricorrente non sarebbero ancora definitivamente compromessi, per cui anche in quest'ottica un annullamento del provvedimento non sarebbe giustificato. Materialmente, per il DIEP la particella no. 72 sarebbe sfruttata a scopo agricolo e l'agire dell'affittuaria non sarebbe contrario alle regole della buona fede.

#### **Considerando in diritto:**

1. a) Formalmente, si pone in primo luogo la questione di sapere se l'autorità inferiore ha violato il diritto di audizione della comunione ereditaria ricorrente. Secondo la costante giurisprudenza, natura e limiti del diritto di essere sentiti sono determinati in primo luogo dalla normativa cantonale. Solo quando le disposizioni cantonali sono insufficienti, o assenti, tornano applicabili i principi che la prassi ha dedotto dall'art. 4 della vecchia Costituzione federale (vCF; DTF 126 I 15 cons. 2a). Del resto, il diritto di essere sentiti quale garanzia

procedurale generale è ora espressamente sancito all'art. 29 cpv. 2 CF. Giusta la giurisprudenza del Tribunale federale, dal diritto di essere sentito deve in particolare essere dedotto il diritto per l'interessata di esprimersi prima della resa di una decisione sfavorevole nei suoi confronti, di fornire prove circa i fatti suscettibili di influire sul provvedimento, di poter prendere visione dell'incarto, di partecipare all'assunzione delle prove, di prenderne conoscenza e di determinarsi al riguardo nonché di ottenere una decisione motivata (DTF 126 I 15 cons. 2a/aa e riferimenti). Nell'ambito che ci occupa, anche la legislazione federale sull'affitto agricolo (LAAgr) stabilisce dei principi procedurali ai quali sia le autorità amministrative che il giudice devono attenersi. Giusta l'art. 47 cpv. 2 LAAgr, il giudice e le autorità amministrative accertano i fatti d'ufficio. **Le parti devono essere sentite.** Concretamente, all'autorità inferiore viene rimproverato di non aver dato alla ricorrente la possibilità di prendere parte ad un procedimento che la interessava direttamente.

- b) Secondo l'art. 24 della legge cantonale sulla procedura nelle pratiche amministrative e costituzionali (LPAC), l'autorità di gravame invia il gravame all'autorità convenuta e l'invita a pronunciarsi entro un termine adeguato nonché a produrre i propri atti (cpv. 1). Essa può dare la possibilità di pronunciarsi anche ad altri interessati (cpv. 2). Appellandosi a questo disposto, il DIEP reputa di essere stato tenuto a sentire solo l'autorità convenuta, mentre la comunione ereditaria ricorrente avrebbe potuto facoltativamente essere invitata a prendere parte al procedimento giusta quanto previsto all'art. 24 cpv. 2 LPAC. L'argomentazione è manifestamente infondata già in virtù di quanto previsto all'art. 47 cpv. 2 LAAgr (vedi cons. 1a). Destinatario della decisione dell'ufficio agricoltura del 5 giugno 2000 erano la locataria e l'affittuaria del fondo no. 72. Ambedue le parti interessate erano pertanto parte al procedimento. Che la locataria abbia perso la propria qualità di parte nell'ambito della procedura dinanzi al dipartimento a favore dell'ufficio per l'agricoltura è un'argomentazione che non può essere udita, in quanto insostenibile. L'art. 24 è evidentemente riferito alla classica situazione, nell'ambito della quale il cittadino presenta gravame contro una decisione dell'autorità, senza che vi siano altre parti, ma solo terzi pure eventualmente

interessati dal provvedimento. Se però, come nell'evenienza le parti al procedimento sono due, l'audizione di queste è obbligatoria. E' pertanto evidente che nell'ambito del procedimento dinnanzi al DIEP una delle parti direttamente interessate all'esito della controversia non è stata sentita, non ha potuto partecipare al procedimento svoltosi e conclusosi a suo sfavore e non ha necessariamente neppure potuto partecipare all'accertamento dello stato di fatto determinante e all'assunzione della prove. Per l'autorità convenuta, la partecipazione al procedimento dinnanzi all'autorità convenuta in sede di gravame avrebbe già permesso alla ricorrente di far valere i propri diritti. Anche questa argomentazione misconosce le più elementari norme di procedura che reggono l'attività statale. Il fatto di essere già stati sentiti prima dell'emanazione di una decisione non priva certo la parte interessata della possibilità di avvalorarsi dei propri diritti e di partecipare al procedimento anche nell'ambito di un eventuale rimedio giuridico. Ne consegue che la decisione impugnata nell'ambito del presente ricorso è stata emanata violando crassamente i diritti di una delle due parti al procedimento.

- c) Anche se nell'evenienza l'istante impugna un giudizio di rinvio, la legittimazione ad invocare la violazione del diritto di audizione è indubbiamente data. Imponendo all'ufficio agricoltura una nuova valutazione del fitto agricolo in oggetto, mentre tale ufficio riteneva propriamente non necessaria alcuna verifica, la decisione del DIEP lede gli interessi della ricorrente, giacché in base alla decisione di rinvio il fitto pattuito tra le parti va verificato a favore di un canone necessariamente inferiore. Resta allora da stabilire quali conseguenze abbia l'omissione dell'audizione dell'istante.
2. a) Il diritto di essere sentito giusta l'art. 29 cpv. 2 CF è una garanzia costituzionale di natura formale, la cui violazione implica, di principio, l'annullamento della decisione impugnata, indipendentemente dalle possibilità di successo di fondo del ricorso (DTF 121 I 330 cons. 2a). Questa prassi era pure stata consacrata dal Tribunale amministrativo in PTA 1987 no. 84 e veniva poi precisata in PTA 1996 no. 107 e 1997 no. 7, nel senso che il Tribunale amministrativo ha considerato necessario ponderare nell'ambito di tale problematica anche il principio dell'economia procedurale. Se la

questione controversa è puramente giuridica e la ricorrente ha la possibilità di proporre i propri argomenti davanti ad un'istanza che gode di piena cognizione, non ha subito lesioni essenziali dei propri diritti di difesa e dal ritorno degli atti all'autorità inferiore non è dato attendersi che un dispendio procedurale fine a se stesso, il Tribunale amministrativo considera sanabile in questa sede il vizio formale (cfr. anche DTA 508/98 e 452/98). Questa non è però manifestamente la situazione del caso in parola.

- b) Materialmente, viene contestata la qualifica agricola del fondo sulla base di un accertamento, per la ricorrente non corretto, dello stato di fatto determinante. All'istante era pertanto indispensabile dare la possibilità di partecipare al procedimento. Come la ricorrente ha poi saputo dimostrare, non è neppure a priori possibile ritenere che un sopralluogo sul posto non fosse indispensabile. Se a questo viene aggiunto che alla ricorrente l'ufficio agricoltura non aveva messo a disposizione alcun vero dossier sulla procedura che la vedeva coinvolta, è chiaro che un sanamento del vizio in questa sede è escluso. Per il resto, l'unica questione prettamente giuridica è quella riguardante la tempestività del reclamo presentato da parte dell'ufficio di controllo, che effettivamente deve essere considerato tempestivo per quanto previsto all'art. 43 cpv. 2 LAAgr. In virtù di detto disposto, il termine di ricorso per proporre opposizione contro il fitto per fondi è di tre mesi da quando l'autorità ha avuto conoscenza della conclusione del contratto o dell'adeguamento del fitto. Indipendentemente pertanto da quanto poteva prevedere la disposizione cantonale, il termine di ricorso posto dal diritto federale è stato nell'evenienza ossequiato.
  
- c) La recente precisazione apportata all'art. 43 cpv. 2 LAAgr, stando alla quale l'opposizione può essere presentata "in ogni caso entro due anni dall'inizio dell'affitto o dal momento dell'adeguamento del fitto" offre comunque a questo Giudice lo spunto per dubitare della semplice possibilità di un adeguamento del fitto con effetto retroattivo ad oltre quattro anni dalla conclusione del contratto di locazione. Scopo della precisazione apportata all'art. 43 cpv. 2 LAAgr è evidentemente quello di tenere anche in giusta considerazione, nell'ottica della sicurezza del diritto, gli interessi del locatario. Giusta il

messaggio del Consiglio federale al Parlamento federale, la tendenza a prevedere una perenzione dei termini di due anni era del resto in sintonia con altre disposizioni della stessa legge (art. 33 cpv. 3 LAAgr) e con l'art. 681a cvp. 2 CC (vedi FF 2002 pag. 4208). Nell'ambito di opposizioni presentate ad anni dalla conclusione del contratto o dal suo adeguamento, il locatario potrebbe infatti essere confrontato a ingenti pretese di restituzione. Nella fattispecie in esame l'opposizione è stata presentata a tempo, ma le conseguenze dell'ingiustificata tardività nell'evasione della pratica penalizzano il locatario esattamente allo stesso modo come se un'opposizione fosse stata presentata a quattro anni dall'adattamento (propriamente perché la comunione ereditaria non era a conoscenza del gravame e non aveva quindi motivo di considerare eccessivo il fitto incassato per oltre quattro anni). Tenendo conto dei termini di perenzione di due anni previsti dal diritto federale e del fatto che il DIEP ha, senza alcun valido motivo, atteso per l'emanazione della propria decisione oltre quattro anni, questo Giudice non può che deprecare l'inammissibile ritardo nell'evasione del gravame. La decisione sul modo opportuno di concludere la procedura di gravame spetta in queste circostanze al DIEP, dopo aver sentito anche la ricorrente.

3. a) Per costante prassi, una decisione amministrativa viziata è di regola annullabile, ma non nulla (DTF 120 V 357 cons. 2a e 104 la 176 cons. 2c e riferimenti; Michele Albertini, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, Berna 2000, p. 450ss). Affinché una decisione sia nulla occorre che il vizio di cui questa è affetta sia particolarmente grave, evidente o perlomeno facilmente riconoscibile e, infine, che l'accertamento della nullità non metta in pericolo in modo serio la sicurezza del diritto (DTF 129 I 363 cons. 2.1, 127 II 32 cons. 3g, 122 I 97 cons. 3a/aa, 117 la 202 cons. 8, 116 la 219 cons. 2c, 115 la 4, 113 IV 124 cons. 2b, 104 la 176 cons. 2c e PTA 1993 no. 84). Di norma, vengono considerati quali vizi particolarmente gravi taluni errori di procedura e l'incompetenza materiale o funzionale dell'autorità adita (DTF 129 I 363 cons. 2.1 e PTA 1990 ni. 1 e 35). Nella recente sentenza DTF 129 I 361, il Tribunale federale considerava nulla una decisione emanata senza che il

convenuto avesse avuto conoscenza del processo e quindi potuto parteciparvi. Nello stesso senso, il Tribunale federale considera nulle le decisioni che non sono state debitamente intimare agli interessati (DTF 110 V 145 cons. 2d).

- b) Nella fattispecie in esame, avendo la ricorrente impugnato il provvedimento entro i termini di ricorso, le conseguenze giuridiche di un annullamento o della constatazione della nullità del provvedimento sono fundamentalmente uguali. Sia con l'annullamento della decisione che con la constatazione della nullità del provvedimento, la situazione concreta del procedimento non cambia. Infatti, in ambedue i casi, il dipartimento convenuto viene riposto nella situazione come si presentava dopo l'introduzione del gravame il 24 luglio 2000.
4. L'esito del ricorso, che per i motivi esposti nei considerandi che precedono deve essere accolto, comporta l'accollamento dei costi occasionati dal presente procedimento al dipartimento soccombente, il quale è pure tenuto a rifondere alla comunione ereditaria ricorrente un'equa indennità a titolo di ripetibili (art. 75 LTA).

#### **Il Tribunale decide:**

1. Il ricorso è accolto e la decisione impugnata annullata.

2. Vengono prelevate

- una tassa di Stato di	fr.	1'000.--
- e le spese di cancelleria di	fr.	209.--
totale	fr.	<u>1'209.--</u>

il cui importo sarà versato dal Dipartimento dell'interno e dell'economia pubblica dei Grigioni entro trenta giorni dalla notifica della presente decisione all'Amministrazione delle finanze del Cantone dei Grigioni, Coira.

3. Il DIEP versa a ..., ..., ... complessivamente fr. 1'500.-- a titolo di ripetibili.