Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.113/2003 /bom

Sentenza del 16 luglio 2004
I Corte di diritto pubblico

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

Parti
Patriziato di Intragna, Golino e Verdasio,
6655 Intragna,
ricorrente, patrocinato dall'avv. Francesco Adami,
studio legale Adami Brunoni Pedrazzini Molino Mottis,
via Santa Caterina 1, 6601 Locarno,

contro

Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio, Hirschengraben 11, 3011 Berna,
WWF Svizzera, Hohlstrasse 110, 8018 Zurigo,
WWF Svizzera italiana, 6501 Bellinzona,
patrocinati dall'avv. dott. Giorgio De Biasio,
piazza Somazzi, 6948 Porza,
Municipio di Intragna, 6655 Intragna,
Dipartimento del territorio del Cantone Ticino,
Servizi generali, Ufficio delle domande di costruzione, viale Stefano 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
licenza edilizia per la costruzione di una strada forestale,

ricorso di diritto amministrativo contro la sentenza emanata il 31 marzo 2003 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Nel giugno del 1999 il Patriziato di Intragna, Golino e Verdasio ha presentato al Municipio di Intragna una domanda di costruzione per una strada forestale tra Costa e la Valle dei Mulini, in un comprensorio prevalentemente boschivo. L'istante aveva allegato i piani di dettaglio concernenti il tratto Costa-Brignoi-Selna e prodotto un progetto di massima riguardo al tratto Selna-Valle dei Mulini. La Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio si era opposta al rilascio della licenza edilizia, che il Municipio di Intragna aveva comunque rilasciato il 13 luglio 1999. Il 5 dicembre 2000 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino l'aveva poi annullata, in accoglimento di un ricorso contro essa interposto dall'opponente. Aveva ritenuto la costruzione della strada - che avrebbe attraversato dei prati secchi censiti nel progetto di inventario federale quale biotopo d'importanza nazionale - in contrasto con il diritto federale. Il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo presentato dal

Patriziato contro detta risoluzione è stato ritirato il 21 settembre 2001, dopo ampia discussione tra le parti in sede di contraddittorio e con riserva dell'inoltro di una nuova domanda di costruzione: la causa è quindi stata stralciata dai ruoli.

B.

Il 14 dicembre 2001 il Patriziato ha presentato al Municipio di Intragna una nuova domanda di costruzione per una strada forestale tra Costa, Brignoi, Selna e la Valle dei Mulini. Il nuovo progetto, che interessa soprattutto fondi di proprietà del Patriziato, prevede di realizzare una via carrozzabile, con una pendenza massima del 14,2 %, lunga 4'600 m e larga 3 m. Il tracciato, asfaltato per circa 4000 m e sterrato per il rimanente tratto finale, è simile al precedente nella parte iniziale, ma evita i prati secchi previsti nell'inventario. Il progetto prevede pure undici piazzole di scambio e tre piazze per il deposito della legna, oltre la posa di una barriera chiudibile all'inizio. La spesa complessiva per la realizzazione dell'opera ammonterebbe a fr. 2'980'000.–.

La Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio e il WWF Svizzera italiana si sono opposti alla domanda, contestando essenzialmente il carattere forestale dell'opera e il rispetto delle esigenze di protezione della natura e del paesaggio. Con decisione del 14 marzo 2002, il Municipio di Intragna, acquisito il preavviso favorevole dell'autorità cantonale, ha rilasciato la licenza edilizia respingendo le opposizioni.

C.

Con decisione del 20 novembre 2002 il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso degli opponenti e rinviato gli atti per una nuova decisione al Municipio, che avrebbe dovuto procedere, in uno con il Dipartimento del territorio, a nuovi accertamenti. In particolare, l'autorità di ricorso ha ritenuto che la strada progettata non rispondeva a un interesse forestale preponderante, poiché serviva anche scopi agricoli e all'accesso ai rustici situati nei nuclei di Brignoi e di Selna: essa non poteva quindi beneficiare di un'autorizzazione ordinaria secondo l'art. 22 LPT. Ha pertanto disposto il rinvio degli atti, affinché fosse esaminato se l'opera potesse essere autorizzata eccezionalmente in applicazione dell'art. 24 LPT e la procedura completata e coordinata con quella del necessario dissodamento.

D.

Con una sentenza del 31 marzo 2003 il Tribunale cantonale amministrativo ha respinto il ricorso del Patriziato contro la risoluzione governativa. Ha ritenuto che solo una parte del tracciato, segnatamente la tratta tra Selna e la Valle dei Mulini, rivestiva un interesse forestale, poiché, per il primo tratto, il complesso boschivo di Rivöra è già servito da un'esistente strada forestale. Secondo la Corte cantonale, nel suo complesso, alla strada non poteva quindi essere riconosciuta una natura forestale preminente.

E.

Il Patriziato impugna con un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale questo giudizio, chiedendo di annullarlo. Postula inoltre l'annullamento della risoluzione governativa e il rilascio della licenza edilizia. Fa valere che la Corte cantonale avrebbe a torto negato il carattere forestale alla strada litigiosa. Delle motivazioni si dirà, per quanto necessario, nei considerandi.

F.

La Corte cantonale si riconferma nella propria sentenza. Il Consiglio di Stato si rimette al giudizio del Tribunale federale. L'Ufficio delle domande di costruzione e dell'esame di impatto ambientale del Dipartimento del territorio del Cantone Ticino richiama il suo preavviso favorevole e le sue prese di posizione dinanzi alle istanze inferiori. Il Municipio di Intragna si riconferma nella sua decisione di rilascio della licenza edilizia. Gli opponenti chiedono di respingere il ricorso e di confermare la sentenza impugnata.

G.

Sono stati invitati a presentare osservazioni anche l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP), che ha comunicato di non disporre di calcoli per riconoscere un interesse forestale superiore al 30 % per l'intero tracciato, e l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, che ha rinunciato ad una presa di posizione. Alle parti è stata concessa la facoltà di esprimersi sulle osservazioni dell'autorità federale. Il ricorrente e il Municipio di Intragna hanno fatto uso di questa possibilità, confermandosi sostanzialmente nelle loro posizioni, mentre l'Ufficio delle domande di costruzione e dell'esame di impatto ambientale ha comunicato di rinunciare a ulteriori precisazioni.

H.

Il 7 maggio 2004 una delegazione del Tribunale federale ha esperito un sopralluogo a Intragna, alla presenza

delle parti. Queste ultime si sono in seguito espresse sul verbale del sopralluogo.

Diritto:
1.
1.1 La decisione impugnata, dell'ultima istanza cantonale, nega al progetto litigioso le caratteristiche di una strada forestale e conferma in sostanza le ragioni del diniego della licenza edilizia. Essa è fondata innanzitutto sulla legge federale sulle foreste, del 4 ottobre 1991 (LFo; RS 921.0), segnatamente sull'art. 2 cpv. 2 lett. b, secondo cui sono considerate foreste anche le strade forestali e le altre costruzioni forestali, ed è quindi, di principio, impugnabile con il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (art. 46 cpv. 1 LFo, art. 97 e 98 lett. g OG; DTF 123 II 499 consid. 1a).
1.2 Il Patriziato di Intragna, Golino e Verdasio, proprietario di fondi interessati dal progetto e istante della domanda di costruzione, ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata ed è quindi legittimato a ricorrere (art. 103 lett. a OG).
1.3 Con il giudizio impugnato la Corte cantonale ha sostanzialmente confermato la decisione governativa di rinvio degli atti all'autorità comunale per l'esame del progetto sotto il profilo dell'art. 24 LPT e della procedura di dissodamento (art. 4 segg. LFo). Sulla conformità della strada alla zona forestale, e quindi sulla possibilità di beneficiare di un'autorizzazione secondo l'art. 22 LPT, il Tribunale cantonale amministrativo ha tuttavia statuito definitivamente, negando all'opera litigiosa tale carattere. Su questo punto, contestato dal ricorrente, la decisione impugnata è definitiva: deve pertanto essere considerata come una decisione parziale di merito, ossia di carattere finale, e non come una decisione incidentale ai sensi dell'art. 101 lett. a OG (DTF 120 Ib 97 consid. 1b e rinvii; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2a ed., Zurigo 1998, pag. 318 n. 896). Sotto questo aspetto, il ricorso di diritto amministrativo è di conseguenza ricevibile.
1.4 Con il ricorso di diritto amministrativo si può far valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 104 lett. a OG). Il Tribunale federale apprezza liberamente le risultanze del sopralluogo da esso esperito (art. 113 OG in relazione con l'art. 95 OG) e non è quindi vincolato agli accertamenti di fatto addotti in quest'ambito dall'istanza giudiziaria cantonale.
2.
Il ricorrente rimprovera alla Corte cantonale di avere negato alla costruzione progettata, nel suo complesso, il carattere di strada forestale. Sostiene che la natura forestale dell'intero tracciato sarebbe confermata dal fatto ch'esso è inserito nella rete generale d'esbosco delle Centovalli ed è stato approvato dal profilo tecnico dalla Direzione federale delle foreste, la quale ne ha d'altra parte riconosciuto il carattere forestale solo nel caso di una sua realizzazione completa. Il ricorrente sottolinea inoltre che l'opera beneficia di sussidi federali e cantonali e che la strada forestale esistente, che serve la fascia boschiva di Rivöra ed ha pure lo scopo di stabilizzare una frana, è situata ad una quota inferiore e non permette di gestire adeguatamente la parte di bosco interessata dal progetto.
2.1 Secondo l'art. 2 cpv. 1 LFo si considera foresta ogni superficie coperta da alberi o arbusti forestali, che possa svolgere funzioni forestali. L'origine, il genere di sfruttamento e la designazione nel registro fondiario non sono elementi rilevanti al riguardo. Si considerano inoltre foreste le superfici non alberate o improduttive di un fondo forestale quali radure, strade forestali o altre costruzioni e impianti forestali (art. 2 cpv. 2 lett. b LFo). Una strada, il cui tracciato si snoda in una zona forestale e che non è prevista da un piano di utilizzazione, necessita di un'autorizzazione ai sensi dell'art. 22 LPT se serve unicamente a scopi forestali. Se per contro essa adempie altre funzioni non prettamente forestali, sono necessari un'autorizzazione eccezionale secondo l'art. 24 LPT e un permesso di dissodamento giusta l'art. 5 LFo (DTF 123 II 499 consid. 2, 118 Ib 335 consid. 2, 117 Ib 42 consid. 3b e rinvii).
Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, costruzioni e impianti forestali sono conformi alla destinazione della zona forestale solo se sono necessari allo sfruttamento del bosco nel luogo previsto, non sono sovradimensionati e alla loro edificazione non si oppongono interessi pubblici preponderanti (DTF 123 II 499 consid. 2 pag. 502/ 503). Affinché una strada attraverso un bosco possa essere qualificata come strada forestale, occorre che sia necessaria per lo sfruttamento di tale bosco, che serva in ampia misura alla sua conservazione e che adempia le esigenze forestali per quanto concerne il tracciato e le caratteristiche tecniche (DTF 111 Ib 45 consid. 3). Al proposito occorre eseguire un esteso esame e un'ampia ponderazione riguardo sia agli obiettivi di carattere forestale sia all'ulteriore legislazione federale determinante, quale, in particolare, la legge sulla pro-

tezione della natura e del paesaggio, del 1°luglio 1966 (LPN; RS 451; cfr. DTF 123 II 499 consid. 3b/bb e 4; sentenza 1A.173/2001 del 26 aprile 2002, consid. 3.2, parzialmente pubblicata in URP 2002, pag. 468 segg.).
2.2
2.2.1 Nel giudizio impugnato la Corte cantonale si è limitata a rilevare che dagli atti emergeva chiaramente come solo la seconda parte del tracciato (Selna-Valle dei Mulini) rivestiva un interesse forestale preponderante, mentre il primo tratto (Costa-Selna) non risultava attrattivo da questo profilo, ritenuta l'esistenza di una strada che già serve il comprensorio boschivo di Rivöra. I giudici cantonali hanno sostanzialmente negato la conformità alla zona forestale sulla base degli scritti del 4 dicembre 1998 e del 30 maggio 2002 della Direzione federale delle foreste. Tuttavia, l'aspetto dei costi sussidiabili - cui si riferiscono essenzialmente i citati scritti - non è decisivo né sufficiente ai fini di una compiuta valutazione della conformità dell'opera alla zona forestale (cfr. DTF 117 Ib 42 consid. 4a; sentenza 1A.259/1994 del 27 ottobre 1995, consid. 4b, pubblicata in ZBl 98/1997, pag. 34 segg., in particolare pag. 38). D'altra parte, la stessa autorità federale, nella presa di posizione del 4 dicembre 1998, pur con riferimento al primo progetto poi abbandonato, ha sì riconosciuto un interesse forestale preponderante solo per il tratto che congiunge Selna alla Valle dei Mulini, rilevando che già esisteva una strada idonea
a servire il comparto boschivo di Rivöra più a valle, ha però ritenuto che, proprio per questa ragione, si giustificava una realizzazione completa del progetto. Quest'ultimo risulta peraltro essere stato elaborato dal profilo tecnico, segnatamente anche per quanto riguarda la contestata parte iniziale, sulla base di indicazioni dell'ispettore forestale federale allora competente. Ora, premesso che il tracciato da Selna alla Valle dei Mulini non è contestato dalle parti e che il suo prevalente carattere forestale, consistente essenzialmente nell'estrazione di legname d'opera, è stato ammesso pure dalle istanze inferiori, non risulta, né è sostenuto dalle parti, che tale tratto abbia o possa avere di per sé una portata autonoma, senza connessione con la prima parte. Né emerge che la zona di incontestato interesse forestale possa essere raggiunta più idoneamente in altro modo, segnatamente facendo capo ad altre strade già esistenti; ciò che nemmeno le controparti prospettano seriamente, ad eccezione del generico accenno a eventuali possibilità di esbosco mediante elicottero o teleferiche. La semplice indicazione di altre possibilità teoriche di gestione della foresta non è tuttavia sufficiente per negare d'acchito all'opera
concretamente in discussione la conformità alla zona forestale. Infine, negando alla prima parte del percorso un interesse forestale, la Corte cantonale non ha più indicato eventuali altri scopi, né esplicitamente confermato quelli agricoli e di semplice accesso ai rustici nei nuclei interessati ritenuti dal Governo.
Certo, il comparto della Rivöra è servito dalla strada esistente, che assolve anche funzioni forestali. Come è emerso anche dalla visita dei luoghi, questo tracciato è tuttavia situato a valle e non permette di raggiungere convenientemente il comprensorio boschivo a monte, che si situa dopo un rilevante declivio a una quota assai superiore. D'altra parte, se il comparto da Selna alla Valle dei Mulini, per il quale il carattere forestale è riconosciuto, riveste un'importanza soprattutto dal profilo dello sfruttamento del legno d'opera, l'autorità forestale cantonale attribuisce nondimeno al comprensorio boschivo più a valle una funzione protettiva, oggi possibilmente compromessa dallo stato di incuria accertato in occasione del sopralluogo.
In tali circostanze, premessa sempre la realizzazione dell'intero tracciato, negando di principio al progetto nel suo complesso il carattere forestale, e quindi l'applicabilità dell'art. 22 LPT, la Corte cantonale ha violato il diritto federale.
2.2.2 Questa conclusione non permette tuttavia il rilascio d'acchito della licenza edilizia ordinaria chiesta dal ricorrente. In effetti, come già rilevato, per ammettere la conformità di un impianto forestale alla zona forestale occorre ancora che alla sua realizzazione non si oppongano interessi pubblici preponderanti (cfr. consid. 2.1). Invero, a differenza del progetto abbandonato, il tracciato litigioso non prevede più l'attraversamento dei prati secchi di Selna, di possibile importanza nazionale. Il solo aggiramento di un oggetto formalmente incluso in un inventario non è tuttavia decisivo, occorrendo esaminare nell'ambito di un intervento tecnico, come nel caso concreto, se siano comunque presenti biotopi degni di protezione, se il progetto comporti loro eventuali pregiudizi che non possono essere evitati e se si impongano quindi delle misure compensative (cfr. art. 18 cpv. 1ter LPN; sentenza 1A.173/2001, citata, consid. 4.3 e 4.6, sentenza 1E.11/2001 del 13 novembre 2001, consid. 3, parzialmente pubblicata in RDAT I-2002, n. 64, pag. 428 segg.; Karl Ludwig Fahrländer, Commentario LPN, Zurigo 1997, n. 22 all'art. 18). Tali aspetti non sono ancora stati compiutamente esaminati in sede cantonale; gli accertamenti contenuti
negli atti su questi punti essendo d'altra parte incompleti ed insufficienti. Del resto, in una lettera del 31 luglio 2002, la Direzione federale delle foreste, vista la parziale mancanza di dati sulla flora e sulla fauna, ha, quanto-

meno implicitamente, rilevato un esame carente dell'opera dal profilo delle esigenze di protezione della natura e del paesaggio. Constatata la mancanza di puntuali accertamenti su spazi vitali per la flora e per la fauna indigene e considerato che l'autorità cantonale, nel suo avviso del 5 marzo 2002 alla domanda di costruzione, si è limitata ad accennare in modo generico alla possibilità di applicare tecniche di ingegneria naturalistica in sede di realizzazione dell'opera, si impone quindi, nel seguito della procedura cantonale, di ulteriormente esaminare e ponderare gli aspetti di protezione ambientale, come lo esige il diritto forestale e l'art. 18 cpv. 1ter LPN in relazione con l'art. 14 cpv. 6 OPN.
3.
Ne segue che il ricorso deve essere accolto. La sentenza impugnata viene annullata e la causa rinviata alla precedente istanza (art. 114 cpv. 2 OG), affinché sia eseguito un esame del progetto dal profilo della protezione della natura e del paesaggio e una ponderazione degli eventuali interessi implicati.
Secondo la prassi costante, si può rinunciare a prelevare una tassa di giustizia a carico delle organizzazioni di protezione della natura, del paesaggio e dell'ambiente, parzialmente soccombenti nella procedura di ricorso di diritto amministrativo (DTF 123 II 337 consid. 10a pag. 357). Esse sono tuttavia tenute a versare al ricorrente un'indennità a titolo di ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Il ricorso è accolto. La decisione impugnata è annullata e la causa rinviata al Tribunale cantonale amministrativo per una nuova decisione nel senso dei considerandi.
2.
Non si preleva una tassa di giustizia.
3.
La Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio, il WWF Svizzera e il WWF Svizzera italiana rifonderanno in solido al ricorrente un'indennità complessiva di fr. 2'500.– a titolo di ripetibili della sede federale.
4.
Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Municipio di Intragna, ai Servizi generali del Dipartimento del territorio, al Consiglio di Stato, al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, all'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio e all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.
Losanna, 16 luglio 2004
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: