Urteilskopf

104 Ib 232

37. Sentenza del 22 luglio 1978 nella causa X. c. Consiglio di Stato del Cantone Ticino
Regeste (de):
Rodungsbewilligung. BG vom 11. Oktober 1902/18. März 1971 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei (FPolG) und Vollziehungsverordnung vom 1. Oktober 1965/25. August 1971 (FPolV).

1. Interessenabwägung gemäss Art. 26 Abs. 1 FPolV und Bedeutung dieser Bestimmung für die Auslegung der Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 des Art. 26 FPolV (E. 1 und 3).

2. Die vorzeitige, eigenmächtige Entfernung der Waldvegetation auf einem Grundstück ändert an dessen Waldeigenschaft nichts (E. 2a). Unerheblich für die Waldeigenschaft sind ferner der Erwerbspreis, amtliche Bewertungen oder die Bezeichnung des Grundstücks im Grundbuch (E. 2b).

3. Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben bei der Erteilung von Rodungsbewilligungen. Voraussetzungen für die Anwendung des Grundsatzes im konkreten Fall nicht erfüllt (E. 4).

Regeste (fr):
Autorisation de défricher: LF du 11 octobre 1902/18 mars 1971 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts (LFor) et ordonnance d'exécution du 1er octobre 1965/25 août 1971 (OFor).

1. Pesée des intérêts au sens de l'art. 26 al. 1 OFor et portée de cette disposition pour l'interprétation des alinéas 2, 3 et 4 du même article (consid. 1 et 3).

2. L'enlèvement prématuré et abusif de la végétation qui recouvre un terrain ne change rien au caractère forestier de ce terrain (consid. 2a). Ne sont pas non plus déterminants le prix d'acquisition du terrain, sa désignation cadastrale et les estimations officielles (consid. 2b).

3. Application du principe de la bonne foi en matière d'octroi du permis de défricher; absence, en l'espèce, des conditions qui permettraient d'appliquer ce principe (consid. 4).

Regesto (it):
Autorizzazione di dissodare: LF dell'11 ottobre 1902/18 marzo 1971 concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste (LVPF) e relativa ordinanza d'esecuzione del 1o ottobre 1965/25 agosto 1971 (OVPF).

1. Ponderazione degli interessi ai sensi dell'art. 26 cpv. 1 OVPF e valore dei requisiti di cui ai capoversi 2, 3 e 4 dello stesso articolo (consid. 1 e 3).

2. Il taglio prematuro ed abusivo della vegetazione che ricopre un fondo non intacca la natura boschiva dello stesso (consid. 2a).Altrettanto irrilevanti sono poi il prezzo d'acquisto del terreno, le stime ufficiali e la designazione catastale (consid. 2b).

3. Applicazione del principio della buona fede in materia di rilascio di permessi di dissodamento; carenza dei necessari presupposti nel caso concreto (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 233

BGE 104 Ib 232 S. 233

Il dott. X. è proprietario a M. del mappale n. 22. Trattasi d'una particella contermine al lago di 1004 mq, situata a valle della strada cantonale che da F. porta a M. In data 24 giugno 1977, il ricorrente ha chiesto al Consiglio di Stato del Cantone Ticino d'essere autorizzato a dissodare detto terreno per poi costruirvi una casa d'abitazione con tre appartamenti. La domanda è stata tuttavia respinta con risoluzione n. 10120 del 19 ottobre 1977; il Consiglio di Stato ha rilevato in sostanza che il terreno a cui questa si riferiva è ricoperto da bosco ceduo di castagno, pioppo, robinia e platano,

BGE 104 Ib 232 S. 234

pregiato dal profilo paesaggistico e sociale e meritevole di particolare protezione essendo esso ubicato sulla riva del lago. Il dott. X. è insorto con tempestivo ricorso di diritto amministrativo contro la decisione del Governo cantonale; contestando la stessa natura boschiva del fondo litigioso, descritto a registro fondiario quale "spiaggia", egli propone l'annullamento della pronunzia impugnata ed il rilascio dell'autorizzazione di dissodare. Le relative argomentazioni saranno riprese, in quanto necessario, nei considerandi di diritto. Il Consiglio di Stato e il Dipartimento federale dell'interno hanno postulato la reiezione del gravame. Con decreto 29 marzo 1978, aderendo ad una richiesta del ricorrente, il Giudice delegato ha ordinato una perizia sulla natura boschiva del fondo in questione, designando quale perito il dott. Ernst Krebs di Winterthur, ex ingegnere forestale del Cantone di Zurigo. Una delegazione del Tribunale federale ha effettuato un sopralluogo, in presenza delle parti, il 24 aprile 1978.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. L'art. 31 cpv. 1 della legge federale concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste, dell'11 ottobre 1902/18 marzo 1971 (LVPF), dispone che l'area boschiva della Svizzera non può essere diminuita. L'art. 24 cpv. 1 della relativa ordinanza d'esecuzione, del 1o ottobre 1965/25 agosto 1971 (OVPF), precisa che la conservazione di tale area si riferisce tanto alla sua estensione, quanto alla sua distribuzione regionale. Questo precetto va inteso nel senso che non può, in linea di principio, esser diminuita l'area di un bosco concretamente esistente. Ne segue che i dissodamenti possono avvenire soltanto in base ad un'autorizzazione rilasciata dalle competenti autorità federali o cantonali (cfr. art. 25bis OVPF). Fondandosi sulla competenza accordatagli dall'art. 50 cpv. 2 LVPF e concretando in pari tempo il precetto della conservazione dell'area boschiva, il Consiglio federale ha emanato, con il decreto del 25 agosto 1971, in vigore dal 1o settembre successivo, speciali direttive sul modo di trattare le domande di dissodamento; tali direttive, che il Tribunale federale ha più volte dichiarato conformi alla legge (v. DTF 103 Ib 58 /59 consid. 1),

BGE 104 Ib 232 S. 235

sono contenute in particolare nell'art. 26 OVPF. Ai sensi del 1o capoverso di questa disposizione, un dissodamento può essere autorizzato soltanto se è provata l'esistenza di una necessità preponderante, di ragione più valida dell'interesse alla conservazione della foresta. Ciò significa che in ogni procedura dev'esser compiuta previamente una ponderazione degli interessi in gioco. I capoversi 2, 3 e 4 dell'art. 26 OVPF stabiliscono poi certi criteri che debbono valere in codesta ponderazione e che, secondo costante giurisprudenza, sono determinanti in assenza di elementi di maggior peso favorevoli al dissodamento, fondati in particolare sull'interesse pubblico. Vi è detto che non devono esistere ragioni di polizia che si oppongano al dissodamento, che l'opera prevista deve essere ad ubicazione vincolata, che gli interessi finanziari, quali il miglior sfruttamento del suolo o la ricerca di terreno a buon mercato, non possono essere considerati necessità preponderante, e che va tenuto debito conto della protezione della natura e del paesaggio (su questo disposto, v. DTF 98 Ib 372 segg. consid. 2 3, 449 segg.; DTF 99 Ib 194 /195 consid. 4 e 5; DTF 100 Ib 485 segg. consid. 3; DTF 103 Ib 58 /59 consid. 1; sentenza 31 luglio 1975 in re Z., parzialmente pubblicata nella Rivista di diritto amministrativo ticinese (RDAT) 1977, n. 112).

2. Il ricorrente contesta in primo luogo la natura boschiva del suo terreno, ritenendo quindi che il dissodamento in questione non ha per oggetto un bosco ai sensi della legislazione federale sulla polizia delle foreste. L'obiezione è tuttavia manifestamente infondata. a) Il fondo cui si riferisce la domanda litigiosa è tuttora ricoperto da 13 alberi (castagni, pioppi, robinie e platani), situati ai lati del terreno ove costeggiano il lago e, rispettivamente, la strada cantonale F.-M. Per il resto, invece, detto fondo è privo di vegetazione silvestre, anche se qua e là spuntano vecchie ceppaie semi-marce e bruciacchiate. Ora, secondo costante giurisprudenza, il fatto che la vegetazione silvestre sia stata abusivamente sradicata o tagliata non vale a far venir meno la natura boschiva di un terreno. In effetti, la protezione dei boschi esistenti, quale risulta dall'art. 31 LVPF, non è suscettibile d'esser limitata o soppressa per essere il soprassuolo arboreo trascurato o pregiudicato in conseguenza appunto del taglio di alberi, dell'incendio o di altri fattori; se cosi non fosse, infatti, si favorirebbe addirittura l'elusione abusiva

della normativa federale sulla polizia delle foreste, compromettendo d'acchito gli obbiettivi perseguiti dal legislatore federale (v. DTF 98 Ib 496 consid. 3; DTF 101 Ib 315 consid. 2b; sentenza inedita 14 novembre 1975 in re Lega svizzera per la protezione della natura c. De Bernardis, consid. 2). Anzi, in caso di dissodamento illegittimo, v'è un evidente interesse pubblico al pronto rimboschimento dell'area dissodata onde ripristinare al più presto una situazione conforme al diritto forestale (cfr. DTF 101 Ib 317). Certo, il ricorrente contesta d'aver effettuato dissodamenti ed in particolare d'aver proceduto al taglio di piante, asserendo invece d'essersi sempre limitato a far ripulire il fondo da rovi, sterpaglie e legna secca onde evitare il pericolo d'inselvatichimento; tuttavia, la sua affermazione è ampiamente infirmata dalle risultanze della perizia e da quanto accertato in sede di sopralluogo. Il perito dott. Krebs ha potuto infatti stabilire, in base all'analisi delle ceppaie e delle piante esistenti, all'esame delle fotografie aeree della zona risalenti al 1945, 1958 e 1967, alle dichiarazioni delle autorità forestali cantonali e federali, nonché al controllo di diverse edizioni della cartina tipografica della regione, che il mappale del ricorrente era ancora ricoperto da bosco pochi anni or sono: detto terreno rientra pertanto nell'area boschiva protetta ai sensi dell'art. 31 LVPF, e la cui nozione è poi precisata dall'art. 1 OVPF. b) Irrilevante ai fini del giudizio è altresì il fatto che il ricorrente abbia comprato il fondo, descritto a registro fondiario quale "spiaggia", al prezzo di 70'000.- franchi, pagando poi le imposte fondiarie come se si trattasse di terreno edificabile; in effetti, tanto a norma di legge quanto in virtù di giurisprudenza, questa circostanza non intacca la natura boschiva di un fondo che può dunque esser ritenuto tale indipendentemente dal prezzo d'acquisto, dalle stime ufficiali e dalla designazione catastale (v. art. 1 OVPF; massima della sentenza 6 dicembre 1974, ric. Gianella, in Rep. 1977, pag. 48). D'altronde, se detto terreno non fosse ritenuto boscato, non si capirebbe

perché il ricorrente - di professione giurista - abbia postulato proprio un permesso di dissodamento e non si sia limitato a chiedere una semplice decisione intesa a far accertare l'inesistenza dell'obbligo autorizzativo.

3. Per le considerazioni che precedono, il dissodamento a scopo edilizio prospettato dal ricorrente potrebbe essere autorizzato

BGE 104 Ib 232 S. 237

soltanto se sorretto da un interesse preponderante, maggiore di quello volto alla conservazione dell'area boschiva (art. 26 cpv. 1 OVPF). In concreto, tuttavia, al cennato interesse pubblico si contrappone esclusivamente l'interesse finanziario e puramente privato del ricorrente a poter meglio sfruttare il proprio terreno, onde costruirvi un'opera che nemmeno può considerarsi ad ubicazione vincolata giusta l'art. 26 cpv. 3 OVPF (v. DTF DTF 99 Ib 195 consid. 5; sentenza 31 luglio 1975 in re Z., parzialmente pubblicata in RDAT 1977, n. 112, in part. pagg. 236/237; massima della sentenza 2 agosto 1974 in re F., Rep. 1977, pag. 57). Ora, per legge (art. 26 cpv. 3 OVPF) e prassi costante, un siffatto interesse non può esser considerato necessità preponderante, ragione più valida dell'interesse alla conservazione del bosco e, come tale, non può quindi giustificare dissodamento alcuno: di per sé inidoneo a compensare codesto interesse pubblico, esso non può infatti valere come determinante nella ponderazione da compiersi in virtù dell'art. 26 cpv. 1 OVPF (v. DTF 99 Ib 195 consid. 4; massima della sentenza 2 agosto 1974, ric. F., in Rep. 1977 pag. 57). D'altro canto, all'edificazione e quindi al previo dissodamento della particella litigiosa non s'oppone soltanto l'interesse pubblico alla tutela del bosco, ma anche quello, altrettanto preminente, volto alla protezione del paesaggio ed in particolare alla conservazione delle rive dei laghi (cfr. art. 26 cpv. 4 OVPF).

4. Contrariamente a quanto preteso, il dott. X. non può neppure invocare con successo il principio della tutela della buona fede che, a determinate condizioni e a titolo eccezionale, può giustificare un dissodamento contrastante con le esigenze e le finalità della legislazione applicabile laddove appaia necessario proteggere il cittadino che ha riposto la sua fiducia in assicurazioni rilasciategli o in attitudini d'altra indole verso di lui assunte dall'autorità (v. DTF 98 Ib 504; DTF 99 Ib 101 /102; sentenza 30 settembre 1974, ric. Mozzi, in Rep. 1977, pag. 42). In primo luogo, infatti, il ricorrente ha acquistato il mappale litigioso già negli anni 50, senza basarsi, a quell'epoca, su assicurazioni vincolanti circa l'edificabilità e quindi la previa dissodabilità del medesimo, ottenute dall'autorità forestale (v. sentenza 28 luglio 1975 in re F., parzialmente pubblicata in RDAT 1977, n. 111, in part. pag. 233). In secondo

BGE 104 Ib 232 S. 238

luogo, e supponendo che tali assicurazioni siano state rilasciate, il ricorrente non ha comunque adottato disposizioni tali da non poter essere modificate senza pregiudizio a suo carico, sicché sarebbe manifesta l'assenza di un ulteriore presupposto per la protezione della buona fede (v. DTF 96 I 15; DTF 97 I 497, 653; DTF 99 Ib 102; sentenza 30 settembre 1974 in re Mozzi, Rep. 1977, pag. 42). Infine, ed è ragione particolarmente importante, giova rammentare che nel 1971 il Consiglio federale ha modificato l'ordinanza d'esecuzione della LVPF, imponendo in tutta la Svizzera una prassi assai restrittiva in materia di rilascio di permessi di dissodamento, prassi ch'è stata poi coerentemente seguita anche nel Canton Ticino ove, in precedenza, la concessione di codesti permessi avveniva invece con una certa facilità. Orbene, tale mutamento dell'assetto giuridico esclude già di per sé la possibilità di invocare con successo il principio della tutela della buona fede, richiamando fatti e circostanze verificatisi prima del 1971 (v. DTF 99 Ib 102; sentenza 28 luglio 1975 in re F., parzialmente pubblicata

in RDAT 1977, n. 111, in part. pag. 234; sentenza inedita 4 marzo 1977 in re Schwaller). In queste condizioni, cade manifestamente nel vuoto anche la censura di disparità di trattamento: in effetti, il ricorrente non sostiene d'esser stato trattato in modo diverso da altri proprietari dopo il 1971, né pretende che, in analoghe situazioni - e sempre dopo il 1o settembre 1971 - altri richiedenti abbiano potuto beneficiare di permessi di dissodamento.

5. Da quanto sopra risulta che l'impugnato diniego dell'autorizzazione di dissodare non è lesivo del diritto federale e che il ricorso, palesemente infondato, deve, come tale, essere respinto.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
Il ricorso è respinto.