

BGE 98 IB 447 vom 8. Dezember 1972

Bundesgericht (BGE), 1972-12-08, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_98 IB 447](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_98%20IB%20447)

FR: BGE 98 IB 447 du 8 décembre 1972

IT: BGE 98 IB 447 del 8 dicembre 1972

Regeste

Regeste Rodungsbewilligung; BG vom 11. Oktober 1902/18. März 1971 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei (FPG) und Vollziehungsverordnung vom 1. Oktober 1965/25. August 1971 (FPV). 1. Der Bundesrat hat dadurch, dass er die neuen Bestimmungen vom 25. August 1971 auf noch nicht entschiedene Rodungsgesuche anwendbarerklärt hat, die ihm im FPG delegierte Kompetenz nicht überschritten (Erw. 1). 2. Abwägung der Interessen im Sinne des Art. 26 FPV (Erw. 2 und 4). 3. Relativer Charakter des in Art. 26 Abs. 3 FPV verlangten Zusammenhangs zwischen dem geplanten Werk und der Rodung (Erw. 3). 4. Berücksichtigung des Heimatschutzes. Bedeutung der Auffassung der kantonalen Behörde (Erw. 5). 5. Privates Interesse an der Rodung; konkreter Fall (Erw. 6). 6. Öffentliches Interesse an der Rodung (im vorliegenden Fall: Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Entwicklung der Gegend). Die für die Bewilligung zuständige Bundesbehörde hat zu berücksichtigen, was die Kantonsregierung in dieser Beziehung geltend macht (Erw. 7 und 8).

Erwägungen

E. 1

Ai sensi dell'art. 50 cpv. 1 della legge federale concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste, dell'11 ottobre 1902 (LVPF), il Consiglio federale deve emanare i necessari regolamenti d'esecuzione di tale legge. Fondandosi BGE 98 Ib 447 S. 450 su questa sua competenza, il Consiglio federale ha adottato il 10 ottobre 1965 un'ordinanza d'esecuzione (OVPF). Con legge federale del 18 marzo 1971 è stato aggiunto all'art. 50 LVPF un secondo capoverso, il quale conferisce, tra l'altro, al Consiglio federale la competenza di emanare direttive speciali sul modo di trattare le domande di dissodamento. Il Consiglio federale ha modificato pertanto il 25 agosto 1971 l'ordinanza di esecuzione. La disposizione transitoria di tale decreto del Consiglio federale del 25 agosto 1971 stabilisce che le nuove norme sono applicabili alle domande di dissodamento in esame ma non ancora decise all'entrata in vigore del decreto stesso. I ricorsi contro decisioni prese prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni sono invece giudicati secondo il diritto precedente. Nel dichiarare applicabili alle domande non ancora decise il diritto nuovo, il Consiglio federale non ha ecceduto la competenza accordatagli di emanare direttive speciali sul modo di trattare le domande di dissodamento. Poichè la domanda della ricorrente era pendente, ma non ancora decisa, al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, essa va giudicata secondo queste ultime, ciò che non è d'altronde contestato dalla stessa ricorrente.

E. 2

L'art. 31 LVPF dispone che l'area boschiva della Svizzera non può essere diminuita. L'art. 24 cpv. 1 OVPF precisa che la conservazione di tale area si riferisce tanto alla sua

estensione che alla sua distribuzione regionale. Questo precetto va interpretato nel senso che non può, in linea di principio, essere diminuita l'area di un bosco concretamente esistente. I dissodamenti sono quindi soggetti ad autorizzazione, il cui rilascio incombe, secondo se si tratti di foreste protettrici o non protettrici e, nel caso delle prime, secondo l'estensione del dissodamento richiesto, alle autorità federali o a quelle cantonali (art. 25 bis OVPF). Nella fattispecie, poichè s'è in presenza d'una foresta protettrice - tutti i boschi del cantone Ticino sono stati dichiarati tali in virtù del decreto del Dipartimento cantonale dell'agricoltura del 13 maggio 1913 - e poichè la superficie da dissodare è superiore alle 200 are, competente per l'autorizzazione è il Dipartimento federale dell'interno. Il senso dell'art. 31 LVPF è quello di proibire in linea di principio i dissodamenti e d'autorizzarli soltanto ove siano dettati da un interesse rilevante, chiaramente superiore a quello BGE 98 Ib 447 S. 451 della conservazione dell'area boschiva. La riduzione di quest'ultima deve quindi essere impedita ogni qual volta non corrisponda ad una imperiosa necessità (sentenza del Tribunale federale del 22 dicembre 1971 nella causa Ruch c. Dipartimento federale dell'interno, consid. 4b, pubblicata in "Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung", 1972, vol. 73, p. 447 ss., e richiami ivi menzionati). Ogni dissodamento deve, di regola, essere compensato con un rimboschimento di superficie equivalente, nella stessa regione. Concretando il precetto della conservazione dell'area boschiva il Consiglio federale ha precisato nell'art. 26 OVPF i principi da seguire nel trattare le domande di dissodamento. Esso ha disposto che il 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 deve essere compiuta previamente una ponderazione degli interessi in gioco. L'interesse ad un dissodamento può essere meramente privato, oppure pubblico, oppure privato e pubblico nello stesso tempo. La questione di sapere se esiste una situazione particolare che valga a giustificare un dissodamento è una questione di diritto, che è esaminata liberamente dal Tribunale federale. Per converso, costituisce prevalentemente una questione d'apprezzamento quella concernente il genere di deroghe alla regola generale e le misure che s'impongono, alla luce delle particolari circostanze, nel caso concreto. L'art. 26 OVPF dispone espressamente che non devono esistere ragioni di polizia che si oppongano al dissodamento. Ai fini della valutazione dei contrapposti interessi, gli interessi finanziari, quali il miglior sfruttamento del suolo o la ricerca di terreno a buon mercato, non possono essere considerati quali necessità preponderante. Nella fattispecie tali aspetti non risultano determinanti. Le funzioni protettive in senso esclusivamente tecnico della zona boscata di cui si chiede il dissodamento, ossia la salvaguardia da essa garantita contro scoscendimenti, erosione, ecc., possono essere verosimilmente, almeno in larga misura, assicurate anche da opere ad hoc, quali muri protettivi, ecc. La scelta della collina "Calangelo" per l'insediamento del centro pare, d'altra parte, non tanto dettata dal desiderio di una utilizzazione particolarmente BGE 98 Ib 447 S. 452 intensa del terreno o di disporre d'un'area edificabile a un prezzo conveniente, quanto dal proposito di giovare della posizione paesaggistica assai pregiata della collina stessa.

E. 3

L'art. 26 cpv. 3 OVPF stabilisce che l'opera per cui è chiesto il dissodamento debba poter essere realizzata unicamente nel luogo previsto. Tale norma va interpretata non in modo assoluto, chè altrimenti rarissimi sarebbero i casi nei quali un dissodamento potrebbe essere autorizzato (dissodamenti per tracciati ferroviari o stradali, installazioni idroelettriche, ecc.); una limitazione tanto drastica del diritto di proprietà, sia pure a tutela dell'importante

interesse pubblico rappresentato dalla conservazione dell'area boschiva, non sarebbe potuta essere adottata dal governo in via di ordinanza, ma avrebbe semmai necessitato la forma della legge. Non è infatti concepibile che il Parlamento abbia inteso delegare al Consiglio federale una competenza tanto estesa, quale quella di escludere in pratica quasi del tutto qualsiasi dissodamento, astraendo dagli interessi, anche pubblici, meritevoli di tutela che possono in determinate circostanze militare a favore di un dissodamento. La regola posta da tale disposizione acquista invece un significato più aderente al regime giuridico in cui essa è inserita, ove le si riconosca un valore relativo, ossia quello d'un elemento che deve certamente essere considerato nel quadro della ponderazione degli interessi in gioco, ma che non deve necessariamente essere determinante. Vi saranno così casi in cui, in assenza d'interessi pubblici di rilievo a favore del dissodamento, l'aspetto della connessione tra il luogo da dissodare e l'opera prevista sarà decisivo, tenuto conto del principio della conservazione dell'area forestale. In altri casi, invece, questo aspetto dovrà cedere il passo ad altre considerazioni ritenute nel caso concreto di maggior momento. In particolare, potrà eventualmente prescindersi dal cennato requisito della stretta connessione ove da una pianificazione accuratamente effettuata risulti che la richiesta modifica dell'area boschiva corrisponde ad un interesse pubblico preponderante ed è tale da favorire il necessario sviluppo del comune o della regione, il quale non potrebbe essere realizzato in altra guisa. Nella fattispecie, è assai dubbio se la connessione necessaria, considerata di per se stessa, sia data, poichè è concepibile che i promotori del centro possano ricercare e trovare altrove una BGE 98 Ib 447 S. 453 superficie adeguata per attuare il loro proposito, ancorchè debba ammettersi che il reperimento d'un'altra area corrispondente ai loro disegni non sia agevole e che il progetto originario dovrebbe allora essere verosimilmente ridimensionato (ciò che però gli interessati sembrano disposti, almeno in certa misura, a fare nel luogo ora previsto, se tale modificazione valesse loro il conseguimento della richiesta autorizzazione). La questione può comunque essere per il momento lasciata aperta, dato che, come si vedrà più innanzi, la sua rilevanza è subordinata rispetto a quella del problema degli interessi pubblici, che appare qui primordiale.

E. 4

La superficie che la ricorrente intende dissodare fa parte d'un esteso bosco, il quale ricopre la sommità della collina "Calangelo", spartiacque tra i comuni di Cimo e d'Iseo. Questo bosco è costituito in parte d'alberi d'alto fusto (castagni), in parte d'alberi di dimensioni minori. Lo stato in cui esso si trova appare negletto, ciò che è dovuto al suo scarso rendimento economico. Esso è attraversato da alcuni sentieri, parzialmente invasi dalla vegetazione, che possono essere utilizzati dagli escursionisti. Dalla vetta della collina si gode d'un'ampia vista panoramica sul lago di Lugano e sul lago Maggiore. Il dissodamento richiesto implicherebbe l'eliminazione di una considerevole estensione boschiva e, di conseguenza, una notevole amputazione del bosco colà esistente. Una rilevante modificazione dell'ambiente originario sarebbe inevitabile anche ove la ricorrente risolvesse di cambiare il suo progetto iniziale e si limitasse a costruire sul pendio settentrionale, verso Iseo, rinunciando ad una edificazione verso Cimo e il lago di Lugano. La ricorrente fa valere che le attuali condizioni del bosco lasciano assai a desiderare e che quest'ultimo non trae beneficio a nessuno. Essa propone di sostituire parte del bosco dissodato con un parco, ben curato, in parte accessibile al pubblico, e s'impegna a piantare due nuovi alberi per ogni albero eliminato. Al proposito va osservato che la creazione di un parco non può, per la sua distinta natura, compensare di per sè la scomparsa di un bosco naturale, sia pure attualmente inselvaticato oltre misura. Inoltre, il rimboscamento compensativo, che è d'altronde

prescritto dall'art. 26 bis OVPF, tarderebbe assai a fornire un risultato soddisfacente. Tenuto conto dell'interesse pubblico alla conservazione dell'area boschiva in generale, e a quello della salvaguardia, nel caso BGE 98 Ib 447 S. 454 particolare, di una estesa zona boscata in un punto panoramico di notevole rilievo, ciò che acquisterà un'importanza ancora maggiore allorchè la regione diverrà, più ancora d'adesso, una meta di escursioni ed una fonte di svago e di ristoro, risulta che nella ponderazione degli interessi in gioco deve essere usato un criterio rigoroso; essendo intenso l'interesse pubblico alla conservazione del bosco litigioso, l'opposto interesse privato ed eventualmente pubblico dev'essere manifestamente superiore nei suoi riguardi, ossia assai spiccato, ove s'intenda dar luogo alla domanda di dissodamento.

E. 5

Il cpv. 4 dell'art. 26 OVPF prescrive che dev'essere tenuto conto debitamente della natura e del paesaggio. Tale disposizione corrisponde all'obbligo posto a carico delle autorità dalla legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, del 10 luglio 1966, di provvedere, nella concessione dei permessi di dissodamento, perchè le caratteristiche del paesaggio siano rispettate e, ove predomini l'interesse generale, conservate intatte (v. art. 3 cpv. 1 in relazione con l'art. 2 lett. b in fine). Il complesso edilizio progettato sulla collina "Calangelo" costituirebbe senza dubbio una modificazione importante dell'aspetto panoramico. Il fatto che già esistano nel Ticino vari edifici costruiti sulla sommità di un monte non toglie, come giustamente ha ritenuto il Dipartimento, che sia opportuno impedire un ulteriore dilagare di questo vezzo, atto ad alterare la bellezza paesaggistica. Sia la Società ticinese per la conservazione delle bellezze naturali ed artistiche, che la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio si sono espresse a tal riguardo contro la realizzazione del progetto. È possibile che anche un progetto ridotto abbia un'incidenza sulla situazione panoramica. In assenza di un simile progetto in forma concreta, la questione può essere lasciata aperta. In quanto appaiano determinanti ragioni dettate dalla protezione della natura, può tuttavia esigersi dalla ricorrente che essa sottoponga al Dipartimento una nuova domanda che tenga conto dei rilievi fatti al proposito dalle autorità competenti. La protezione della natura e del paesaggio essendo affidata in primo luogo ai cantoni, la posizione assunta dal governo ticinese su questo punto riveste un'importanza preponderante ai fini dell'armonizzazione dell'opera prevista con le esigenze di tale tutela.

E. 6

Per quanto concerne gli interessi privati di cui può prevalersi la ricorrente, essi non appaiono tali da poter far BGE 98 Ib 447 S. 455 pendere la bilancia a favore dell'autorizzazione a dissodare; essi non fanno, cioè, il peso con l'interesse pubblico alla conservazione dell'area boschiva. Puramente privato è l'interesse d'un investimento fiscalmente privilegiato dei donatori americani della fondazione, i quali fruirebbero verosimilmente, in una forma qualsivoglia (per esempio, la disponibilità di alloggio a condizioni particolari, ecc.), d'un adeguato corrispettivo della loro liberalità. A tale interesse s'accompagna nondimeno un interesse pubblico, nel senso che i previsti investimenti sarebbero destinati a favorire la ricerca scientifica. Come ciò suole essere frequentemente il caso negli Stati Uniti, si avrebbe quindi una combinazione di interessi privati e pubblici. In realtà, malgrado i ragguagli, un poco vaghi, forniti dai promotori del centro, non esiste ancora soverchia chiarezza sull'organizzazione e l'attività concreta che la fondazione patrocinatoria del centro intende attuare nel Ticino. Trattasi d'un aspetto che dovrebbe

essere ancora meglio delucidato ed esaminato con uno spirito realistico adeguato alle circostanze. Non è certamente agevole prevedere sino a che punto una attività futura che si vuole esclusivamente improntata a fini di ricerca sia poi effettivamente compiuta in modo adeguato e non tenda piuttosto a divenire un paravento per la realizzazione di propositi d'altro genere. La frequenza con cui determinate iniziative che si dichiarano scientifico-culturali celano intenti economici, o addirittura speculativi, di diversa indole, deve indurre le autorità a vagliare anche sotto questo aspetto obiettivamente e con il dovuto senso critico i casi loro sottoposti. Incomberà pertanto sia al Consiglio di Stato, quale rappresentante del cantone in cui la ricerca scientifica dovrebbe aver luogo, che al Dipartimento, quale organo competente per il rilascio della eventuale autorizzazione, acclarare meglio questo punto, nell'interesse ben compreso tanto della ricorrente che della collettività.

E. 7

La ricorrente pone l'accento essenzialmente sui vantaggi che deriverebbero al Malcantone dall'insediamento del centro previsto, specialmente dal profilo economico e della remora allo spopolamento che affligge tale regione. Questo aspetto è di grande importanza. Il Consiglio di Stato, avallando l'appoggio dei comuni direttamente interessati, auspica infatti la concessione dell'autorizzazione richiesta giustamente per queste ragioni. BGE 98 Ib 447 S. 456 La posizione assunta dal governo cantonale va attentamente esaminata, dato che fa valere interessi pubblici di cui esso è politicamente responsabile. Vicino ai problemi concreti del proprio ambito, ma nello stesso tempo provvisto del distacco necessario per superare interessi meramente locali, il governo cantonale è particolarmente qualificato per valutare gli interessi pubblici del cantone e segnatamente quelli peculiari del proprio. Ne discende che appare indispensabile un temperamento tra gli obblighi imposti alla Confederazione in materia di alta vigilanza sulla polizia delle foreste - tra i quali figura quello della conservazione dell'area boschiva - e gli interessi pubblici invocati dal Cantone, nel senso che l'autorità federale chiamata a statuire su una domanda di dissodamento non può semplicemente ignorare detti interessi, ma deve al contrario considerarli adeguatamente. In particolare, essa dovrà dar prova della necessaria riserva in una eventuale critica dell'accertamento degli interessi pubblici cantonali fatti valere dal Consiglio di Stato, accertamento che è da presumersi corretto sino a prova del contrario. Laddove invece l'autorità federale mantiene la propria libertà d'apprezzamento è nella ponderazione tra l'interesse alla conservazione dell'area boschiva e gli interessi pubblici del cantone, quali validamente accertati dal governo cantonale.

E. 8

Il Consiglio di Stato ha rilevato nelle sue memorie l'importanza che esso attribuisce al progetto di cui trattasi ai fini dello sviluppo economico delle aree depresse del Malcantone. Tale aspetto è stato ignorato nell'impugnata decisione. Omettendo di considerarlo, il Dipartimento ha violato il diritto federale. Poichè la sua omissione, il cui oggetto può essere determinante per la definizione della controversia, dev'essere sanata, gli atti vanno rinviati al Dipartimento perchè esso consideri nella ponderazione che gli incombe degli interessi in gioco le ragioni fatte valere dal Consiglio di Stato. Tale ponderazione dovrà essere compiuta tenendo conto dei principi sopra esposti concernenti il potere d'apprezzamento del governo cantonale circa gli interessi del cantone. Al cantone dovrà ancora essere data la possibilità di fornire informazioni più precise sull'attività prevista del centro e sulle ripercussioni concrete che possono presumersi essa abbia ad esercitare sulla struttura

economica e sociale della regione malsantonese. Dovrà essere considerata anche l'eventualità che l'attività scientifica prevista venga, per una ragione qualsiasi, a BGE 98 Ib 447 S. 457 mancare o, più generalmente, che i capitali investiti siano ritirati. È infatti equo che il Dipartimento, chiamato a sindacare solo in modo marginale sul giudizio del cantone in merito all'esistenza e all'entità degli interessi pubblici cantonali, disponga di dati sufficientemente precisi, tali da consentirgli di compiere una ponderazione realistica di questi elementi con l'interesse alla conservazione dell'area boschiva. Ove il Dipartimento ritenga gli interessi alla tutela dell'area boschiva superiori a quelli pubblici allegati dal Consiglio di Stato, ma non neghi a questi ultimi una certa rilevanza - la loro eventuale irrilevanza dovrebbe essere adeguatamente provata -, sarà da considerare la possibilità d'una soluzione su scala minore, quale quella genericamente ventilata dalla ricorrente, od altra eventualmente da convenire. In tale ipotesi sarà quindi indicato dare alla ricorrente modo di presentare nuove proposte elaborate e agli organi competenti di discuterle con essa. S'intende che sarà compito delle autorità competenti d'imporre alla ricorrente, nel caso d'una soluzione destinata a contemperare gli opposti interessi, tutte le misure indispensabili per garantire in misura appropriata il rispetto dei principi fondamentali su cui poggia la legislazione federale in tale materia (quali un adeguato rimboscamento, la salvaguardia delle principali esigenze paesaggistiche, ecc.). Dispositiv Il Tribunale federale pronuncia: Il ricorso è accolto ai sensi dei considerandi e gli atti sono rinviati al Dipartimento federale dell'interno per nuova decisione.

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