

## **BGer 1C\_56/2007 vom 4. März 2008**

Bundesgericht, 2008-03-04, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_56\\_2007](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_56_2007)

FR: TF 1C\_56/2007 du 4 mars 2008

IT: TF 1C\_56/2007 del 4 marzo 2008

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Presentato da una parte che ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, direttamente toccata dalla decisione e avente un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica ( art. 89 cpv. 1 LTF ), il ricorso in materia di diritto pubblico ( art. 82 LTF ), tempestivo ( art. 100 cpv. 1 LTF ) e diretto contro una decisione finale ( art. 90 LTF ), resa in una causa di diritto pubblico ( art. 82 lett. a LTF ) da un'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF), è di massima ammissibile.

#### **E. 2**

Il ricorso può essere presentato per violazione del diritto, conformemente a quanto stabilito dagli art. 95 e 96 LTF . Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto ( art. 106 cpv. 1 LTF ), tuttavia, per quanto concerne l'applicazione del diritto cantonale, solo nei limiti dell' art. 106 cpv. 2 LTF , vale a dire solo se il ricorrente ha sollevato e motivato in modo chiaro e preciso tale censura, conformemente alla prassi precedentemente in vigore in materia di ricorso di diritto pubblico (cfr. DTF 133 II 249 consid. 1.4.2, 133 III 393 consid. 6). Per il resto, il Tribunale federale statuisce di principio sulla base dei fatti accertati dall'autorità precedente (cfr. art. 105 cpv. 1 LTF ), riservati i casi previsti dall' art. 105 cpv. 2 LTF . Questa disposizione gli conferisce la possibilità di rettificare o completare d'ufficio l'accertamento dei fatti della decisione impugnata nella misura in cui lacune o errori dovessero apparire d'acchito come manifesti ( DTF 133 IV 286 consid. 6.2). Il ricorrente può quindi contestare l'accertamento dei fatti determinanti per il giudizio solo se siano stati stabiliti in violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF o in maniera manifestamente inesatta ( art. 97 cpv. 1 LTF ), vale a dire arbitraria, ciò che egli deve dimostrare con una motivazione conforme alle esigenze poste dagli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF. In caso contrario non si può tener conto di uno stato di fatto diverso da quello posto a fondamento della decisione impugnata (cfr. DTF 133 II 249 consid. 1.4.3).

#### **E. 3.1**

La ricorrente sostiene in primo luogo che sarebbe venuta a conoscenza della parziale attribuzione del suo fondo all'area forestale solo in seguito alla pubblicazione, avvenuta dal 5 agosto al 13 settembre 2002, della revisione generale del piano regolatore di Orselina. Sarebbero di conseguenza questa circostanza e i colloqui che ne sono seguiti con l'ispettore di Circondario forestale ad averla indotta a presentare la domanda di riesame dell'11 novembre 2002. Essa censura quindi le modalità di pubblicazione (in via edittale) e di comunicazione degli atti relativi alla decisione governativa del 20 maggio 1998, come pure l'insufficiente coinvolgimento dei proprietari interessati nel processo decisionale. Oltre a lamentare il mancato coordinamento tra le procedure di accertamento del limite del bosco e di approvazione del piano regolatore, contesta che la decisione di accertamento del 20

maggio 1998 sia avvenuta nell'ambito della procedura di revisione del piano regolatore. Rileva a tal proposito che l'approvazione del piano regolatore da parte del Consiglio di Stato sarebbe avvenuta solo il 6 aprile 2004, ossia sei anni dopo l'approvazione governativa del limite del bosco confinante con la zona edificabile. In considerazione della sostenuta violazione di norme essenziali di procedura, chiede di accertare la nullità e in ogni caso l'inopponibilità nei suoi confronti della decisione governativa del 20 maggio 1998. A sostegno delle proprie allegazioni produce alcuni estratti del Foglio ufficiale ticinese inerenti alle procedure in questione.

### **E. 3.2**

La ricorrente, che fa valere per la prima volta in sede federale queste specifiche circostanze, non dimostra né spiega perché non avrebbe potuto allegarle già dinanzi alle precedenti istanze. Ora, secondo l' art. 99 cpv. 1 LTF , possono essere adottati fatti nuovi e nuovi mezzi di prova soltanto se ne dà motivo la decisione dell'autorità inferiore. Ciò non si avvera tuttavia nel caso di specie. La ricorrente, anche per quanto esposto nel ricorso in esame, avrebbe infatti sostanzialmente potuto (e dovuto) allegare i fatti invocati già in occasione della presentazione della domanda di riesame dell'11 novembre 2002. Il fatto che in quella sede non vi abbia minimamente accennato e si sia limitata a censurare l'inesattezza materiale dell'accertamento approvato nel 1998, facendo valere una "disattenzione della situazione fattuale", non permette - anche per considerazioni legate al principio della buona fede (v. Yves Donzallaz, *La notification en droit interne suisse*, Berna 2002, pag. 568 seg.) - di rimettere in discussione, per la prima volta in questa sede, la legittimità di tale accertamento sotto l'aspetto meramente formale (v. per analogia la sentenza 2P.53/2006 del 17 agosto 2006, consid. 2.2). Né risulta del resto dagli atti che l'insorgente abbia adeguatamente sostanziato questo stato di cose in sede ricorsuale cantonale, malgrado chiaramente ne avesse avuto la possibilità. Ne discende che questi fatti e i relativi mezzi di prova, nuovi, sono inammissibili. Pertanto non si può tener conto di uno stato di fatto diverso da quello posto a fondamento della decisione impugnata.

### **E. 3.3**

A prescindere dall'inammissibilità delle nuove allegazioni, la decisione governativa cantonale del 20 maggio 1998 nemmeno potrebbe inoltre dirsi nulla per avere gravemente violato norme di procedura essenziali. Secondo dottrina e giurisprudenza, l'inefficacia assoluta di una decisione amministrativa, rilevabile d'ufficio e sempre invocabile, può essere ammessa in casi eccezionali, soltanto se l'atto presenta un vizio (formale o materiale) particolarmente grave e evidente o perlomeno facilmente individuabile e, inoltre, se il suo annullamento non ha quale conseguenza di mettere seriamente in pericolo la sicurezza del diritto ( DTF 132 II 21 consid. 3.1; 129 I 361 consid. 2.1 e riferimenti; Ulrich Häfelin, Georg Müller, Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5a ed., Zurigo 2006, pag. 200, n. 955). Ora, nel caso di specie, queste condizioni non si realizzano. Invero, per quanto è dato di vedere, il provvedimento in questione è stato adottato al termine di una procedura di pubblicazione condotta in conformità alle prescrizioni in materia.

#### **E. 3.3.1**

Giusta l'art. 10 cpv. 2 della legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991 (LFo; RS 921.0), al momento dell'emanazione e della revisione dei piani di utilizzazione ai sensi della LPT, deve essere ordinato un accertamento del carattere forestale laddove le zone edificabili confinano o confineranno in futuro con la foresta. Per l' art. 13 LFo , in base ad accertamenti

del carattere forestale cresciuti in giudicato secondo l'articolo 10 LFo, i margini della foresta sono iscritti nelle zone edificabili giusta la LPT (cpv. 1), mentre i nuovi popolamenti al di fuori di questi margini forestali non sono considerati foreste (cpv. 2).

Per parte sua, l'art. 4 della legge cantonale sulle foreste del 21 aprile 1998 (LCFo; RL 8.4.1.1), in attuazione dell' art. 10 LFo , dispone che il Consiglio di Stato decide sulla domanda di accertamento del carattere forestale di un fondo e ne definisce la procedura (cpv. 1). Prevede inoltre che nell'ambito della procedura di adozione e revisione dei piani regolatori il Municipio fa rilevare il limite del bosco a contatto con la zona edificabile e lo riporta nel piano regolatore (cpv. 3). Salvo diverse disposizioni dell'autorità di pianificazione, la zona edificabile a contatto con il bosco si estende o si riduce in conformità dell'accertamento (cpv. 4).

Quanto al regolamento della legge cantonale sulle foreste, del 22 ottobre 2002 (RLCFo; RL 8.4.1.1.1), esso stabilisce al suo art. 5 ("Delimitazione bosco-zona edificabile"), tra l'altro, che il Municipio fa accertare il limite del bosco che confina o confinerà in futuro con la zona edificabile provvedendo al coordinamento della procedura (cpv. 1) e che la Sezione (forestale) verifica il limite del bosco accertato e lo trasmette al Municipio (cpv. 2). Al suo capoverso 3 precisa che, previo annuncio sul Foglio ufficiale ed agli albi comunali, il Municipio pubblica il risultato dell'accertamento ed espone i piani per un periodo di 30 giorni presso la Cancelleria comunale, prevedendo che chi è legittimato a ricorrere contro la decisione di accertamento può presentare opposizione entro 15 giorni dal termine della pubblicazione alla Sezione tramite il Municipio. Il capoverso 4 RLCFo dispone quindi che la Sezione istruisce la pratica, evade le opposizioni e accerta il limite del bosco, mentre a norma del suo capoverso 5 il Municipio tiene conto del limite del bosco accertato nell'ambito del piano regolatore. Il capoverso 6 statuisce quindi che il Municipio pubblica il limite del bosco accertato in concomitanza con la pubblicazione dell'adozione della revisione o della variante del piano regolatore ai sensi dell'art. 34 della Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT) e che il Consiglio di Stato approva il piano regolatore con il limite del bosco. Infine, secondo il capoverso 7, la decisione di accertamento può essere impugnata al Consiglio di Stato conformemente all'articolo 42 LCFo.

### **E. 3.3.2**

Da quanto esposto risulta che le norme in questione esigono, di massima, semplicemente la pubblicazione dei piani e del risultato dell'accertamento. Esse non impongono per contro l'obbligo di informazione e di notifica personale dei proprietari fondiari della loro adozione. Agli stessi incombe infatti il compito di informarsi costantemente riguardo alla situazione giuridica dei loro fondi, persino se non risiedono nel territorio comunale dove questi sono situati ( DTF 127 II 227 consid. 1b, 106 Ia 310 consid. 1a; sentenze 1C\_222/2007 del 17 dicembre 2007, consid. 2.2.3, 1P.329/1998 del 18 febbraio 1999, consid. 6, apparsa in RDAT II-1999, n. 9, pag. 35 segg., 1A.168/1997 del 3 settembre 1998, consid. 4b, apparsa in RDAT I-1999 n. 64, pag. 232 segg.; più in generale sulle situazioni che giustificano di fare capo alle notifiche per via editale cfr. inoltre Donzallaz, op. cit., pag. 244 segg.). D'altra parte, nemmeno una particolare gravità della misura derivante dall'adozione del piano giustifica in via di massima una notificazione personale, perlomeno nella misura in cui non venga commessa una disparità di trattamento ( DTF 106 Ia 310 consid. 1a, pag. 313; sentenze citate 1P.329/1998, consid. 6c, 1C\_222/2007, consid. 2.2.3).

La giurisprudenza ha del resto stabilito che, nell'ambito dell'adozione o della modifica dei piani di utilizzazione, pur avendo i proprietari il diritto di essere sentiti individualmente in maniera appropriata prima che l'attribuzione dei loro fondi a una determinata zona venga decisa in modo definitivo ciò non significa che la possibilità di esprimersi debba necessariamente sussistere già prima delle deliberazioni sul piano; secondo la giurisprudenza del Tribunale federale è infatti sufficiente che le obiezioni possano essere presentate nell'ambito della procedura di opposizione o di ricorso (DTF 119 Ia 141 consid. 5c/bb e riferimenti). Lo stesso deve valere, mutatis mutandis, anche per la procedura di accertamento forestale in esame, che deve quantomeno garantire - ed è quanto prevede il diritto cantonale - adeguate possibilità di partecipazione e di opposizione (Stefan M. Jaissle, *Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung*, tesi, Zurigo 1994, pag. 103, nota 410). In tali condizioni, la decisione originaria di accertamento del limite del bosco a confine con la zona edificabile non può di certo ritenersi nulla (cfr. pure DTF 116 Ia 215 consid. 2b e c).

### **E. 3.3.3**

Né la nullità dell'atto potrebbe altrimenti dedursi dall'asserito mancato coordinamento delle procedure e più specialmente dal fatto che gli atti di accertamento del limite del bosco confinante con la zona edificabile non sarebbero stati pubblicati in concomitanza con la pubblicazione dell'adozione della revisione del piano regolatore, bensì sei anni prima. Il Tribunale federale ha già avuto modo di esprimersi al proposito, ritenendo sufficiente il nesso esistente tra le due procedure nel caso di una procedura di delimitazione dell'area forestale conclusa cinque anni e mezzo prima della ancora mancante - al momento del giudizio - approvazione definitiva del piano di utilizzazione (sentenza 1P.482/1999 del 9 giugno 2000, consid. 2c).

### **E. 4.1**

La Corte cantonale ha osservato che la Sezione forestale avrebbe anche potuto rifiutarsi di dar seguito alla domanda di riesame dopo che, per quanto accertato in maniera vincolante e incontestata, la situazione dei luoghi era rimasta immutata e che la ricorrente non aveva invocato fatti o prove che essa stessa o i suoi predecessori in diritto non avessero potuto addurre in precedenza (cfr. DTF 127 I 133 consid. 6 e riferimenti). A tal proposito occorre precisare che, in tali circostanze, la questione della natura parzialmente forestale del fondo, stabilita in ambito pianificatorio, in realtà né avrebbe potuto né dovuto essere rimessa in discussione dall'autorità forestale. Ciò in particolare se si ricorda che la giurisprudenza pone esigenze severe al rimedio del riesame, segnatamente in materia forestale, ove in considerazione dell'importanza degli interessi pubblici che la legislazione forestale mira a salvaguardare occorre garantire la sicurezza dei rapporti giuridici anche riguardo ai provvedimenti di conservazione e di manutenzione del bosco (cfr. sentenze 1A.136/2006 del 6 dicembre 2007, consid. 3.1, 1A.116/1998 del 3 settembre 1998, consid. 2a, apparsa in RDAF 1999 I pag. 245; cfr. in generale, sull'istituto del riesame, DTF 127 I 133 consid. 6, 120 Ib 42 consid. 2b; sentenza 1P.513/2004 del 14 luglio 2005, consid. 2.1 e 3.3, apparsa in RtiD I-2006 n. 4, pag. 11 segg.).

### **E. 4.2**

In ogni modo, anche prescindendo da queste considerazioni, l'autorità amministrativa non avrebbe nemmeno potuto rettificare, sotto forma di revoca parziale, la decisione governativa cantonale del 20 maggio 1998 (v. Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, 4a ed., Basilea/Francoforte 1991, n. 1274, che ricorda come la modifica o la soppressione

d'ufficio, su domanda di riesame, di una decisione originariamente viziata configuri una revoca).

#### **E. 4.2.1**

In assenza, come si avvera nel caso di specie, di una norma specifica che regoli la questione, secondo i principi generali del diritto amministrativo costantemente applicati dal Tribunale federale, la revocabilità di un atto amministrativo dipende dall'esito del confronto di due antitetici interessi pubblici: quello dell'attuazione del diritto e quello della sicurezza giuridica. Il secondo prevale sul primo e impedisce quindi la revoca se l'atto amministrativo in questione ha creato diritti soggettivi a favore del destinatario, se è stato preceduto da una procedura di accertamento e di opposizione destinata a esaminare e a soppesare gli opposti interessi in gioco, oppure se l'interessato ha già fatto uso della facoltà conferitagli, in particolare, trattandosi di un permesso di costruzione, se ha in buona fede iniziato i lavori o investito somme ragguardevoli in vista degli stessi. Tuttavia, il Tribunale federale ha precisato che il postulato della sicurezza giuridica può prevalere in determinate circostanze particolari, anche laddove solo una o nemmeno una delle tre ipotesi menzionate è realizzata ( DTF 103 Ib 241 consid. 3b; cfr. pure DTF 121 II 273 consid. 1a; Annette Guckelberger, *Der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht*, in: ZBl 108/2007, pag. 300 seg.).

#### **E. 4.2.2**

Ora, sebbene l'accertamento della natura forestale non implichi di per sé una ponderazione degli interessi in gioco (v. sentenza citata 1P.482/1999, consid. 2c con riferimenti; cfr. pure DTF 118 Ib 433 consid. 3a; Jaissle, op. cit., pag. 83 seg.; Markus Bossard, *Der Begriff des Waldes und das kantonale Waldfeststellungsverfahren*, PBG aktuell 4/1997, pag. 18), la decisione in questione è comunque stata adottata al termine di una procedura completa atta a chiarire le specifiche questioni di fatto e di diritto (cfr. Pierre Moor, *Droit administratif*, volume II, *Les actes administratifs et leur contrôle*, 2a ed., Berna 2002, pag. 336). L'autorità preposta è infatti chiamata a chiarire, nell'ambito di tale procedura, se a un determinato stato di fatto debba o meno essere riconosciuta la qualifica di foresta ai sensi della legislazione in materia (v. Jaissle, op. cit., pag. 83). Già questa sola circostanza porta a concludere per una prevalenza dell'interesse alla sicurezza giuridica. A ciò si aggiunge la già menzionata necessità di garantire la sicurezza dei rapporti giuridici in relazione a concrete misure che assicurano la conservazione e il mantenimento dell'area boschiva (sentenza 1A.116/1998, citata, consid. 2a, in: RDAF 1999 I pag. 245). Al fine di evitare i delicati problemi giuridici che si pongono nella delimitazione della foresta dalla zona edificabile, l'accertamento del limite dell'area boschiva confinante con questa zona deve pertanto beneficiare nell'interesse di tutti i proprietari interessati di una certa stabilità, soprattutto se è stato effettuato di recente, come nel caso di specie (cfr. per analogia, per quanto concerne la sicurezza giuridica e l'interesse alla stabilità dei piani di utilizzazione, sentenza 1A.217/2006 del 9 agosto 2007, consid. 3.1 con riferimenti). Anche per questi motivi, nella valutazione complessiva della situazione in esame l'interesse alla sicurezza giuridica dev'essere ritenuto preponderante rispetto all'interesse della ricorrente a una rettifica dei limiti del bosco in attuazione del diritto - comunque ancora tutto da verificare - oggettivo.

#### **E. 5**

Nella misura della sua ammissibilità, il ricorso va pertanto respinto. Le spese seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico della ricorrente ( art. 66 cpv. 1 LTF ).

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