

TI_GERICHTE 52.2017.596 vom 18. Oktober 2017

TI Tribunale d'appello, 2017-10-18, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2017.596

FR: TI_GERICHTE 52.2017.596 du 18 octobre 2017

IT: TI_GERICHTE 52.2017.596 del 18 ottobre 2017

Regeste

Nuovo accertamento del limite forestale a contatto con la zona edificabile

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 42 cpv. 2 della legge cantonale sulle foreste del 21 aprile 1998 (LCFo; RL 8.4.1.1). Certa è la legittimazione attiva del ricorrente, direttamente toccato dal giudizio impugnato (art. 65 cpv. 1 LPAmM). Il gravame, tempestivo (art. 42 cpv. 3 LCFo e art. 68 cpv. 1 LPAmM) è dunque ricevibile in ordine.

E. 1.2

Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, senza ulteriore istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAmM). Infatti, il sopralluogo e l'ispezione presso il Municipio di Lugano richiesti dall'insorgente, come si vedrà in seguito, non appaiono idonei a portare ulteriori elementi necessari all'emanazione del presente giudizio (RtiD II-2012 n. 59 consid. 3.3 con rinvii; Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 1c ad art. 18).

E. 2

Preliminarmente dev'essere esaminato se i resistenti erano abilitati a insorgere davanti al Consiglio di Stato, ciò che il ricorrente contesta.

E. 2.1

Secondo l'art. 42 LCFo, contro le decisioni rese in applicazione della LCFo è dato ricorso al Consiglio di Stato e, in seconda sede, al Tribunale cantonale amministrativo (cpv. 1 e 2). La procedura è retta dalla legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (cpv. 3 prima frase). Se è prevista una procedura di opposizione, chi non ha fatto opposizione non può interporre ricorso (cpv. 3 seconda frase).

E. 2.2

In concreto, vista l'opposizione di CO 3, CO 2 e della CO 1 al risultato del controverso accertamento puntuale del bosco e ritenuto che la Sezione forestale ha disposto la modifica del limite silvestre non soltanto sul mapp. _____ del ricorrente, bensì anche sul mapp. _____ di proprietà dei resistenti, la loro legittimazione a ricorrere davanti al Consiglio di Stato risulta pacifica. 3.3.1. Il riesame delle decisioni cresciute in giudicato è un rimedio straordinario, che non è regolato dalla LPAmM. Dottrina e giurisprudenza, pur riconoscendo che il riesame non può servire a rimettere continuamente in discussione le decisioni cresciute in giudicato formale, eludendo la via del ricorso, riconoscono comunque

il diritto di chiederlo a determinate condizioni, ovvero: (a) se le circostanze esistenti al momento della decisione si sono nel frattempo modificate in misura rilevante o (b) se l'istante invoca fatti o mezzi di prova rilevanti, di cui non era a conoscenza al momento in cui la decisione è stata adottata o di cui non aveva potuto o non aveva avuto motivo di prevalersi (DTF 127 I 133 consid. 6; STF 2C_689/2016 del 30 novembre 2016 consid. 2.1; STA 52.2015.26 del 20 settembre 2016, 52.2006.80 del 30 gennaio 2007 consid. 2.1; Adelio Scolari , Diritto amministrativo, Parte generale, II ed., Cadenazzo 2002, n. 894 seg. e 1130 seg.). Previa verifica di questi presupposti, l'autorità alla quale è chiesto di riesaminare una decisione cresciuta in giudicato può accogliere o respingere la domanda di riesame. 3.2. Se reputa che non sono dati i presupposti del riesame, perché le circostanze esistenti all'epoca dell'adozione del provvedimento non si sono nel frattempo modificate o perché i fatti e le prove addotte dall'istante non sono tali da giustificare una riconsiderazione, l'autorità respinge la domanda senza entrare nel merito del provvedimento da riesaminare, sempreché non ritenga che siano dati altri motivi atti a giustificare un riesame d'ufficio della decisione. In caso di diniego del riesame, l'istante può impugnare la decisione, ma può unicamente far valere che non v'erano sufficienti ragioni per rifiutare il riesame. L'autorità di ricorso, chiamata a pronunciarsi su un'impugnativa proposta contro un provvedimento di rigetto del riesame, può soltanto verificare se il rifiuto fosse giustificato o se invece l'istanza inferiore fosse tenuta ad entrare nel merito della domanda (DTF 113 Ia 146 consid. 3c, 109 Ib 246 consid. 4a; STA 52.2015.26 del 20 settembre 2016, 52.2006.80 del 30 gennaio 2007 consid. 2.2; Pierre Moor/ Etienne Poltier , Droit administratif, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle, III ed., Berna 2011, pag. 403). Può dunque soltanto esaminare se fossero dati i presupposti del riesame. In caso affermativo, l'autorità di ricorso si limita a cassare la decisione di rigetto della domanda di riesame e a rinviare gli atti all'istanza inferiore, affinché entri nel merito della richiesta. Una verifica del merito della decisione di cui è chiesto il riesame le è per principio preclusa (cfr. STA 52.2006.80 del 30 gennaio 2007 consid. 2.2). 3.3. Se l'autorità ritiene invece che le circostanze si sono nel frattempo sensibilmente modificate o che i fatti o i mezzi di prova invocati dal richiedente sono tali da giustificare una riconsiderazione, l'autorità accoglie la domanda, entrando nel merito e rivedendo il provvedimento dedotto in riesame alla luce delle nuove circostanze o dei fatti e delle prove addotte a posteriori. La decisione di accoglimento della domanda di riesame (*iudicium rescindens*) è in genere implicita nel giudizio (*iudicium rescissorium*) che scaturisce dal riesame. Il riesame può sfociare nella conferma della decisione riconsiderata o portare ad una nuova decisione, sostitutiva della decisione riesaminata, a seconda che siano dati o meno i presupposti per la revoca del provvedimento originario, ovvero a seconda che l'interesse riferito alla sicurezza giuridica prevalga su quello afferente all'attuazione del diritto oggettivo o viceversa. La decisione che ne scaturisce è comunque normalmente impugnabile davanti all'autorità di ricorso, che si pronuncia sul merito del nuovo provvedimento, emanato in sostituzione di quello originario, verificando se sono dati o meno i presupposti della revoca (STA 52.2006.80 del 30 gennaio 2007 consid. 2.3; Moor/Poltier , op. cit., pag. 400-401; Scolari , op. cit., n. 868 seg., n. 1137 e 1142). 3.4. Considerando, tuttavia, che l'autorità amministrativa, a determinate condizioni, può riesaminare d'ufficio le proprie decisioni (Scolari , op. cit., n. 896), non è possibile escludere che essa entri nel merito della domanda di riesame malgrado non siano dati in concreto i motivi disposti dalla dottrina e dalla giurisprudenza per riconsiderare la sua decisione. In questo caso, il nuovo giudizio che ne è scaturito soggiace per principio al sindacato di legittimità sostanziale da parte dell'autorità di ricorso,

la quale non può dunque più mettere in discussione la correttezza della decisione di entrata in materia dell'autorità inferiore, ma deve verificare la legittimità del provvedimento che è scaturito sotto il limitato profilo dell'ammissibilità della revoca (cfr. STA 52.2006.80 del 30 gennaio 2007 consid. 3.1).

E. 4.1

Nel caso concreto, il ricorrente ha chiesto alla Sezione forestale di rivedere l'accertamento del limite del bosco posto a fondamento della decisione del 20 giugno 2011 del Consiglio di Stato, passata in giudicato, con riferimento al mapp. _____. A mente dell'istante, il tracciato del bosco così come rilevato nel 2011 era manifestamente errato, ciò che pregiudicava l'edificabilità del suo fondo. La Sezione forestale, ritenendo di essere incorsa in un errore nella determinazione della superficie soggetta al vincolo forestale nell'ambito dell'accertamento, ha accolto la domanda di riesame, modificando il limite del bosco.

E. 4.2

In proposito si deve rilevare anzitutto che, come rettamente considerato dal Consiglio di Stato nel giudizio impugnato, non può essere accreditata la tesi sostenuta dalla Sezione forestale nella decisione del 28 novembre 2016 secondo cui l'istanza di riesame presentata dal ricorrente doveva essere accolta, perché essa aveva ommesso di apprezzare, per inavvertenza, fatti rilevanti che risultavano dagli atti, ossia perché risultavano essere adempiute le condizioni della revisione ai sensi dell'art. 57 lett. a LPamm. Infatti, contrariamente a quanto disposto all'art. 36 della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, in vigore sino al 28 febbraio 2014 (LPamm; BU 1966, 181), che prevedeva che l'istituto della revisione fosse applicabile anche alle decisioni di prima istanza (Borghi/Corti , op. cit., ad art. 36), nell'ambito della vigente LPamm, applicabile al caso in esame, possono essere oggetto di domanda di revisione soltanto le decisioni cresciute in giudicato delle autorità di ricorso (cfr. art. 57 prima frase LPamm). Contro le decisioni amministrative di prima istanza, quale è l'accertamento forestale approvato dal Consiglio di Stato con risoluzione del 20 giugno 2011, il rimedio della revisione non è dato e queste decisioni possono semmai essere rivedute nell'ambito di una domanda di riesame o di riconsiderazione, fondata direttamente sull'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101; cfr. Messaggio 23 maggio 2012, n. 6645, concernente la revisione totale della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, titolo II, cap. 21.1).

E. 4.2.1

e rinvi).)

E. 4.3

In secondo luogo, con particolare riferimento all'istituto giuridico del riesame, si osserva in concreto che il motivo ritenuto dalla Sezione forestale non appare per contro riconducibile né a una modifica rilevante delle circostanze determinanti, né alla scoperta di fatti o prove importanti, di cui il ricorrente non era a conoscenza al momento della decisione dedotta in riesame. La situazione dei luoghi è rimasta immutata ed egli non ha mai allegato fatti o prove che non aveva potuto addurre in occasione dell'accertamento forestale operato nel 2011. La decisione governativa del 20 giugno 2011 era infatti stata adottata dopo aver offerto a tutti i proprietari interessati la possibilità di far valere i loro diritti di difesa. La Sezione forestale avrebbe dunque senz'altro potuto rifiutarsi di dar seguito alla domanda di riesame dell'insorgente, e ciò anche alla luce delle esigenze severe che la giurisprudenza

pone 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 (STF 1C_56/2007 del 4 marzo 2008 consid. 4.1, 1C_291/2007 del 19 dicembre 2007 consid. 2.2). Il rigetto della richiesta di riesame, in caso d'impugnazione da parte del ricorrente, avrebbe dunque senz'altro resistito alla critica. Infatti, non essendo in concreto adempiuti i presupposti, fissati da dottrina e giurisprudenza, per procedere a un riesame, egli non avrebbe invero potuto sostenere con successo che l'autorità forestale era tenuta a entrare nel merito della sua domanda di riconsiderazione.

E. 4.4

La Sezione forestale è tuttavia entrata nel merito dell'istanza di riesame, ritenendo che l'errore di valutazione commesso nel 2011 fosse atto a giustificare una riconsiderazione della decisione che ne era scaturita. Ora, alla luce di quanto esposto sopra (cfr. supra , consid. 3.4), sebbene in concreto i motivi presi in considerazione per giustificare il riesame appaiono come detto più che discutibili (cfr. supra , consid. 4.3), le autorità di ricorso, in casu il Consiglio di Stato, non possono più mettere in discussione la correttezza di una simile decisione, dovendo le stesse pronunciarsi esclusivamente sulla questione a sapere se siano dati i presupposti per procedere a una rettifica, sotto forma di una revoca anche parziale, delle decisioni di cui è stato chiesto il riesame, ossia nella fattispecie della decisione del 20 giugno 2011.

E. 4.5

La revoca di un atto amministrativo dipende dall'esito del confronto di due antitetici interessi pubblici, ossia quello dell'attuazione del diritto e quello della sicurezza giuridica. In concreto, a giusto titolo il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'autorità forestale non avrebbe nemmeno potuto revocare parzialmente l'accertamento del 20 giugno 2011, in quanto esso era stato adottato in esito a un procedimento nel quale gli interessi pubblici e privati erano stati esaurientemente esaminati e valutati. Già da questo profilo, l'interesse alla sicurezza giuridica appare prevalente su quello all'attuazione del diritto oggettivo (STF 1C_56/2007 del 4 marzo 2008 consid. 4.2.1 e rinvii; STA 52.2006.80 del 30 gennaio 2007 consid. 3.3; Scolari, op. cit., n. 871). Inoltre, occorre rilevare che, al fine di evitare i delicati problemi giuridici che si pongono nella delimitazione della foresta dalla zona edificabile, l'accertamento del limite del bosco a contatto con tale zona deve 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. STF 1C_56/2007 del 4 marzo 2008 consid.

E. 5

Da ultimo, non viene in aiuto al ricorrente neanche la tesi secondo cui nel 2011 egli non doveva nemmeno attendersi che l'autorità modificasse la linea di demarcazione del bosco con la zona edificabile, tanto più che l'accertamento era avvenuto "fuori da ogni procedura di revisione del PR". Infatti, l'accertamento del limite forestale a contatto con l'area edificabile e la revisione del piano regolatore seguono due procedure ben distinte, l'una retta dalla LCFO e l'altra dalla legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST; RL 7.1.1.1). A prescindere da ciò, incombe ai proprietari il compito di interessarsi costantemente riguardo alla situazione giuridica dei loro fondi, anche quando non risiedono nel comune dove essi si situano (cfr. STF 1C_450/2015 del 19 aprile 2017 consid. 4 con rinvii). Il ricorrente appare quindi malvenuto a dolersi di quanto egli stesso avrebbe dovuto

fare, ma non ha fatto.

E. 6.1

In esito alle considerazioni che precedono, la decisione di accertamento dell'area forestale del 20 giugno 2011 doveva necessariamente essere considerata irrevocabile per prevalenza dell'interesse generale e dei resistenti alla sicurezza del diritto sull'interesse del ricorrente a una rettifica dei limiti del bosco. Il ricorso va dunque respinto e la risoluzione governativa avversata confermata.

E. 6.2

La tassa di giustizia è posta a carico del ricorrente, soccombente (art. 47 cpv. 1 LPAm), il quale verserà ai resistenti, patrocinati, congrue ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia:

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