

JAAC 61.73

Decisione del Dipartimento federale dell'interno del 17 luglio 1996

Art. 5 LFo. Autorisation de défricher. Implantation imposée par la destination. Conditions posées en matière d'aménagement du territoire.

Pour admettre qu'un ouvrage (en l'espèce, une zone artisanale) ne peut être réalisé qu'à l'endroit prévu, il est nécessaire d'examiner préalablement s'il n'existe pas d'autres implantations possibles. L'autorité qui délivre l'autorisation de défricher doit procéder à cet examen même si un plan d'affectation prévoyant l'implantation de l'ouvrage à un endroit déterminé a déjà été approuvé. A certaines conditions, elle peut s'écarter de la solution retenue dans le plan d'affectation.

Art. 5 WaG. Rodungsbewilligung. Standortgebundenheit. Voraussetzungen im Bereich der Raumplanung.

Bevor angenommen wird, dass ein Werk (vorliegend eine Gewerbezone) auf den vorgesehenen Standort angewiesen ist, muss geprüft werden, ob keine anderen möglichen Standorte bestehen. Die für die Erteilung der Rodungsbewilligung zuständige Behörde muss diese Frage auch dann untersuchen, wenn ein Zonenplan, der den bestimmten Standort des Werks vorsieht, schon genehmigt worden ist. Unter gewissen Voraussetzungen kann sie von der im Zonenplan gewählten Lösung abweichen.

Art. 5 LFo. Permesso di dissodamento. Attuazione dell'opera soltanto nel luogo previsto. Condizioni della pianificazione del territorio.

Per ritenere che un'opera (nella fattispecie, una zona artigianale) possa essere attuata solamente nel luogo previsto, è necessario esaminare a titolo preliminare se non esistano altre soluzioni possibili. L'autorità che rilascia i permessi di dissodamento deve fare questo esame anche se un piano regolatore, che prevede l'attuazione dell'opera nel luogo previsto, è già stato approvato. A certe condizioni, l'autorità può discostarsi dalla soluzione operata nel piano regolatore.

Riassunto dei fatti:

Il 29 febbraio 1988, il Comune di C. (località situata nella valle Leventina) ha adottato il primo piano regolatore locale, approvato in seguito dal Consiglio di Stato. In mancanza di terreni disponibili, il Comune, per conto del Patriziato, ha presentato un'istanza di dissodamento di un terreno boschivo per permettere l'arrivo di alcuni artigiani nel territorio comunale. Il disboscamento interessava una superficie di 4300 m².

Dopo annullamento di una prima decisione del Consiglio di Stato, la causa è stata rinviata all'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) il quale ha respinto la richiesta di dissodamento. L'Ufficio ha ritenuto che la necessità di una zona artigianale non è stata provata. Infatti, l'esistente zona artigianale di 2500 m², per altro non interamente sfruttata in quanto vi si trova una segheria non più in attività, offre una superficie sufficiente ad accogliere l'arrivo di diversi artigiani. Inoltre, il Comune dispone di altri luoghi al di fuori del bosco che si prestano per la loro ubicazione altrettanto bene all'utilizzazione quale zona artigianale. In proposito, l'UFAFP espone che si tratta di terreni da sfalcio, cioè né campi né superfici d'avvicendamento di culture, che potrebbero essere sacrificati con minori inconvenienti per la foresta. Oltre a ciò, a mente dell'Ufficio federale, gli interessi finanziari del Comune non costituiscono un motivo sufficiente per giustificare il dissodamento richiesto.

Il Comune e il Patriziato di C., come pure il Consiglio di Stato, hanno fatto ricorso contro questa decisione. I ricorrenti fanno valere che l'ampliamento dell'attuale zona artigianale permetterebbe lo sviluppo di attività artigianali e la creazione di nuovi posti di lavoro in una zona fortemente colpita dalla recessione economica. Su questo punto precisano che vi sarebbero già alcuni artigiani disposti a stabilirsi nel Comune. Inoltre, il piano regolatore è stato modificato di conseguenza per tenere conto dell'ampliamento della zona artigianale. Il Servizio della pianificazione urbanistica ha anche espresso il suo parere positivo in merito. Ora, secondo i ricorrenti, l'autorità federale dovrebbe imporsi un certo riserbo nell'analizzare le condizioni del dissodamento e, in definitiva, le scelte pianificatorie del Comune e del Cantone. Per quanto riguarda la zona artigianale esistente, i ricorrenti espongono che si tratta di un'esigua superficie adiacente a una segheria. Quest'ultima non è in funzione. Tuttavia, non si può escludere che in un prossimo futuro

possa riprendere la sua attività. I ricorrenti sostengono d'altra parte che il Comune non dispone di zone che potrebbero essere destinate ad una utilizzazione artigianale. Infatti, se le zone agricole situate nel territorio comunale dovessero essere diminuite per permettere la creazione di una zona artigianale, si metterebbe in pericolo l'attività dei contadini. Quest'ultimi, secondo i ricorrenti, beneficiano già di una superficie agricola estremamente scarsa. Inoltre, questi terreni, pur non essendo inseriti nel Piano direttore come superfici di avvicendamento culturale, devono essere salvaguardati in virtù della Legge cantonale del 1989 sulla conservazione del territorio agricolo.

La scelta dell'ubicazione della nuova zona artigianale sarebbe il frutto di una perizia di parte. Da questo documento si evince che il Comune ha fatto la sua scelta principalmente per due ragioni. La prima è dovuta ai minori costi per la realizzazione delle infrastrutture tecniche, con particolare riferimento all'allacciamento elettrico, necessarie all'urbanizzazione della zona. La seconda è invece dovuta al fatto che la sola alternativa esistente, che a prima vista offriva una soluzione migliore e di più facile realizzazione, è stata oggetto alcuni anni prima di una piantagione compensativa. I ricorrenti espongono inoltre che se la domanda di dissodamento richiesta dovesse essere accolta, si opererebbe un rimboschimento compensativo. Questa selva castanile avrebbe un pregio superiore rispetto a quella per cui viene richiesto il dissodamento.

Considerandi:

1.a. La competenza del Dipartimento federale dell'interno è data dai combinati art. 46 cpv. 1 della legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (LFO, RS 921.0), art. 47 cpv. 1 lett. b PA e art. 61 cpv. 3 della legge federale del 19 settembre 1978 sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'amministrazione federale (LOA, RS 172.010). Il potere di cognizione dell'autorità di ricorso è quello definito all'art. 49 PA.

b. Destinatari della decisione impugnata, il Comune e il Patriziato di C. sono legittimati a ricorrere.

Non è invece certo se il Cantone ha un interesse degno di protezione. Infatti, gli enti di diritto pubblico possono ricorrere sulla base dell'art. 48 lett. a PA - unica disposizione pertinente, l'applicazione dell'art. 48 lett. b PA essendo esclusa dalla giurisprudenza (DTF 109 Ib 341) - solamente se sono toccati dalla decisione impugnata come ogni altra persona (DTF 117 Ib 225, consid. 3). Ora, nella fattispecie, la legittimazione del Cantone si fonda sull'art. 26 della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700) e sull'art. 37 della legge di applicazione cantonale, secondo i quali il Cantone è autorità di approvazione dei piani regolatori. Il diritto di ricorrere potrebbe quindi essere riconosciuto al Cantone solo se la sua autonomia dovesse essere violata dalla decisione impugnata (*Stefan M. Jaissle, Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung*, pag. 185 e *Blaise Knapp, Précis de droit administratif*, 4^a ed., Basilea / Francoforte sul Meno 1991, n. 1996).

Tuttavia, questa questione può essere lasciata impregiudicata in quanto è necessario entrare nel merito del gravame presentato dal Comune e dal Patriziato che contiene dei motivi e delle conclusioni identiche a quelli del Cantone.

I gravami, depositati entro i termini prescritti dall'art. 50 PA, risultano pertanto ammissibili.

2.a. La particella (...) ha una superficie di 4300 m². Non urbanizzata, essa costeggia la strada principale ed è posta di fronte alla zona artigianale già istituita; con una pendenza media, essa è ricoperta di alberi di alto fusto (castagni, betulle e frassini) che crescono fra grossi blocchi di pietra - residui, sembra, di una cava abbandonata - ed è attraversata da una linea di alta tensione.

Da questa osservazione scaturisce che si tratta di un'area forestale ai sensi dell'art. 2 LFo e come tale la sua superficie non può essere in principio diminuita (art. 3 LFo). I ricorrenti non contestano peraltro questa valutazione.

b. Il precetto della salvaguardia dell'area boschiva non impedisce a priori l'inclusione di una superficie silvestre in un comprensorio edificabile; l'uso dell'area boscata a scopi edilizi presuppone tuttavia il rilascio di un permesso di dissodamento (art. 12 LFo).

Qualsiasi autorizzazione di dissodamento costituisce un'eccezione; l'autorità competente deve imporsi quindi un certo riserbo nell'analizzare se siano adempiuti i presupposti del suo rilascio ([DTF 113 Ib 412](#) consid. 2a).

Secondo l'art. 5 cpv. 2-4 LFo, può essere concessa una deroga se il richiedente comprova l'esistenza di gravi motivi preponderanti rispetto all'interesse alla conservazione della foresta e sono inoltre adempiute le condizioni seguenti: a) l'opera per la quale si richiede il dissodamento è attuabile soltanto nel luogo previsto; b) l'opera soddisfa materialmente alle condizioni della pianificazione del territorio; c) il dissodamento non comporta seri pericoli per l'ambiente. Il terzo capoverso precisa che non sono gravi motivi gli interessi finanziari come un più redditizio sfruttamento del suolo o l'acquisizione di terreno a buon mercato per scopi non forestali. Va oltre a ciò tenuto conto della protezione della natura e del paesaggio (cpv. 4).

Le condizioni per la concessione di un'autorizzazione sono state riprese dall'ordinanza del 1° ottobre 1965 concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste (OVPF, RU 1965 862, che è stata abrogata dall'ordinanza del 30 novembre 1992 sulle foreste [OFo], RS 921.01; art. 26 OVPF) e completate con i criteri relativi alla pianificazione del territorio. La giurisprudenza sull'art. 26 OVPF può essere presa in considerazione per la valutazione per il rilascio di un'autorizzazione eccezionale giusta l'art. 5 LFo ([DTF 119 Ib 397](#), consid. 5b).

3. Il criterio che una determinata opera o una zona edilizia siano realizzabili solo in un luogo ben preciso non è assoluto, il quesito dell'ubicazione vincolata essendo uno degli aspetti da valutare nella ponderazione degli interessi giusta l'art. 5 LFo ([DTF 120 Ib 400](#), consid. 4c). Per ammettere questo presupposto occorre esaminare anticipatamente se non sussistano luoghi alternativi adatti all'attuazione del progetto ([DTF 116 Ib 469](#), consid. 2c).

4. Nella fattispecie, la mancanza di posti alternativi da adibire a scopi artigianali non è stata accertata nel corso dell'istruttoria. I ricorrenti si riferiscono alla perizia del 1990 presentata dagli architetti D. e G. Tuttavia, l'oggetto di questo studio non era di ricercare le riserve di zone artigianali nel territorio comunale ma unicamente di procedere ad un esame comparativo

tra le zone «A», «B» e «C», tutte all'interno del perimetro forestale. Pur essendo stati espressamente invitati dall'UF AFP a indicare le possibili alternative al di fuori dell'area forestale, il Comune ed il Patriziato non hanno motivato la loro affermazione secondo la quale non vi sarebbero più zone potenzialmente idonee quali zone artigianali in territorio comunale. Su questo punto va precisato che l'adozione di un piano regolatore, che delimita una zona artigianale in un determinato settore, non esime l'autorità competente dal procedere ad una verifica dell'ubicazione vincolata nel contesto della procedura di dissodamento (DTF 120 Ib 400, consid. 4c).

I ricorrenti ritengono che le sole aree libere in tutto il territorio comunale sono quelle agricole ma che non è opportuno estendere la zona edificabile a detrimento di quella agricola. Indubbiamente, come lo ritengono a ragione i ricorrenti, le terre agricole sono protette in virtù della legge cantonale sulla conservazione del territorio agricolo e non possono essere edificate. Tuttavia, questa osservazione non dimostra ancora l'inesistenza di posti alternativi da adibire alla zona artigianale. Al contrario, dall'esame dell'incarto si evince che il Comune dispone di aree supplementari idonee all'artigianato. Si tratta in particolare dell'esistente zona artigianale di circa 2500 m², solo parzialmente utilizzata da un artigiano recentemente stabilitosi. Inoltre la segheria adiacente non è funzionante e non è dimostrato che potrà riprendere la sua attività in un prossimo futuro.

L'ubicazione vincolata della zona artigianale non essendo stata dimostrata, le condizioni per il rilascio del permesso di dissodamento non sono adempiute. La decisione impugnata merita quindi di essere sostenuta.

5. Il ricorso deve essere anche respinto perché la creazione di una zona artigianale nel settore della zona «C» non soddisfa materialmente alle condizioni della pianificazione del territorio (art. 5 cpv. 2 lett. b LFo).

a. Secondo la prassi del Tribunale federale, quando è stata fissata una zona di utilizzazione comprensiva di un'area silvestre, non basta, per concedere il dissodamento, esaminare la relazione tra la superficie boschiva e l'area libera, ma occorre che l'eliminazione delle piante risponda ad un interesse pubblico che concerne la zona edilizia nel suo complesso e in generale all'attuazione della pianificazione dell'intero territorio comunale. Questa situazione si verifica per esempio in Comuni con importanti superfici boschive dove, conclusa la procedura di pianificazione, ci si accorge che l'ordinamento del territorio non può essere attuato senza il sacrificio del bosco (DTF 116 Ib 469, consid. 2c). La procedura del permesso di dissodamento e quella della licenza edilizia devono essere coordinate (DTF 120 Ib 400, consid. 5).

b. Un interesse preponderante al dissodamento è dimostrato quando almeno un piano generale sia stato esaminato e approvato dai competenti organi dell'autorità edilizia (DTF 119 Ib 397, consid. 6a). Tuttavia, queste scelte pianificatorie possono essere riesaminate dall'autorità di ricorso qualora il precetto della conservazione della foresta non sia stato sufficientemente preso in considerazione nel corso della procedura (DTF 119 Ib 397, consid. 6a *in fine*).

6. In concreto, i ricorrenti fanno valere che il piano regolatore è stato modificato per ampliare la zona artigianale. Il Servizio della pianificazione urbanistica ha anche espresso il suo parere positivo in merito.

Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, le premesse per la creazione di un'area edificabile supplementare nel Comune non sono adempiute. La superficie di cui viene chiesto il dissodamento (4300 m²) è in effetti sproporzionata rispetto ai bisogni attuali del Comune. Per stessa ammissione dei ricorrenti, solo due artigiani sarebbero interessati a stabilirsi a C. Ora, uno dei due ha già potuto trovare una soluzione alternativa ottenendo una licenza edilizia nell'attuale zona artigianale. Inoltre la segheria adiacente non è in funzione e una sua ristrutturazione potrebbe liberare altre superfici. Le riserve del Comune sono quindi sufficienti per fare fronte alla domanda attuale di terreni da adibire alle attività artigianali. Tenuto conto del prevedibile sviluppo economico del Comune di C., è da ritenersi probabile che le esistenti zone artigianali basteranno per fare fronte anche alla domanda dei prossimi anni. Nelle misura in cui ai sensi dell'art. 15 LPT solo i terreni prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro 15 anni devono essere definiti edificabili, non si giustifica quindi di creare una zona artigianale supplementare.

Bisogna inoltre rilevare che la scelta pianificatoria delle autorità locali non è interamente giustificata anche per altre ragioni. Si deduce infatti dalla perizia del 1990 che il Comune ed il Patriziato hanno optato per il dissodamento del settore «C» dopo avere valutato che l'urbanizzazione dei due altri settori implicava dei costi molto elevati. Fermo restando che anche la viabilità del settore «C» richiederebbe dispendiosi investimenti, non fosse altro che per il livellamento di un terreno molto sassoso, non sono sufficientemente chiare le ragioni che hanno fatto preferire questo settore a quello, ad esempio, «B». Gli autori della perizia sconsigliavano in particolare di optare per il settore «C» perché l'edificabilità del fondo è fortemente ridotta dall'attraversamento di un elettrodotto e perché una zona artigianale si sarebbe male inserita nella struttura del paese. L'insediamento di questa zona nel settore è giudicato negativamente anche da un punto di vista forestale.

Sulla base di queste considerazioni, l'autorità scrivente non può che ritenere che il dissodamento richiesto non corrisponde alle esigenze della pianificazione del territorio. I ricorsi devono essere di conseguenza respinti.

7. I ricorrenti, in qualità di enti di diritto pubblico senza interesse pecuniario alla definizione della lite, sono dispensati dal pagamento delle spese processuali (art. 63 cpv. 2 PA).

JAAC 61.73 - Decisione del Dipartimento federale dell'interno del 17 luglio 1996

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	61
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 587

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.