[AZA 1/2]

1E.11/2001

I CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
****

13 novembre 2001

Composizione della Corte: giudici federali Aemisegger, presidente
della Corte e vicepresidente del Tribunale federale, Aeschlimann e Catenazzi.
Cancelliere: Gadoni.

Visto il ricorso di diritto amministrativo dell'8 giugno 2001 presentato dal Comune di Biasca, rappresentato dal Municipio e patrocinato dall'avv. Carlo Maccanetti, Locarno, contro la decisione dell'8 maggio 2001 con cui il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell' energia e delle comunicazioni ha approvato i piani della galleria di base del San Gottardo, tratta della Riviera, comparto di Biasca, della società anonima AlpTransit San Gottardo SA, Lucerna;

Ritenuto in fatto :

A.- Il progetto di galleria di base del San Gottardo per una linea delle Ferrovie federali svizzere (FFS) tra l'area di Altdorf/Erstfeld e quella di Bodio/Biasca, con una nuova linea fino alla regione della Giustizia, fa parte dei progetti disciplinati dal decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (decreto sul traffico alpino, RS 742. 104; cfr.
art. 5bis lett. a di tale decreto). Per l'attuazione della tratta della Riviera (settore sud della linea di base, comparto di Biasca) il Dipartimento federale dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia (ora: Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, DATEC) ha ordinato nel 1995 l'apertura di una procedura di approvazione dei piani, combinata con una procedura di espropriazione (procedura combinata). Nell'ambito di tale procedura il Cantone Ticino e i Comuni toccati dal progetto, tra cui il Comune di Biasca, hanno presentato opposizione, ciò che ha condotto a una modificazione dei piani e a una loro susseguente ripubblicazione. Nel frattempo la società AlpTransit San Gottardo SA (in seguito:
AlpTransit), costituita nel 1998, è subentrata alle FFS nell'attuazione dell'intero progetto. Anche nell'ambito della procedura combinata aperta per le suddette modificazioni si sono opposti al progetto il Cantone Ticino e, tra gli altri, il Comune di Biasca: quest'ultimo chiedeva, segnatamente, la costruzione di una strada industriale nell' area tra il prospettato tracciato ferroviario e l'autostrada, lo spostamento in questo comparto di un tratto di linea ad alta tensione e la realizzazione di un passaggio faunistico largo 50 m presso il riale Dragone.

B.- Con decisione dell'8 maggio 2001 il DATEC ha approvato i piani relativi alla tratta a cielo aperto nel comparto di Biasca, la modifica concernente lo spostamento dei binari a Pollegio e il progetto ñodo della Giustiziaëon la modifica B̈iasca-Campagna.̈ Il DATEC ha imposto a AlpTransit una serie di oneri e respinto, in quanto ricevibili, le opposizioni non accolte o non divenute prive d'oggetto.

Riguardo alle opposizioni del Comune di Biasca, l' autorità di approvazione dei piani ha in particolare imposto ad AlpTransit di assumere i costi supplementari della strada industriale derivanti dal tracciato ferroviario e respinto la richiesta di spostare l'elettrodotto, poiché esso non collideva con il progetto ferroviario. Il DATEC ha inoltre respinto la richiesta di realizzare un passaggio faunistico in corrispondenza del riale Dragone, essendo l'esistente sottopassaggio, largo 18 m, sufficiente a garantire l'attraversamento della selvaggina.

C.- Il Comune di Biasca impugna la decisione di approvazione dei piani con un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Chiede che il costo della strada industriale venga interamente posto a carico di AlpTransit, in considerazione della perdita di superficie da destinare all'agricoltura nel comparto tra la linea

ferroviaria progettata e l'autostrada. Il Comune chiede inoltre nuovamente lo spostamento dell'elettrodotto e la realizzazione di un corridoio faunistico largo 50 m.

D.- Sono stati invitati a esprimersi sul ricorso l'AlpTransit, che ne postula la reiezione, e il DATEC, che chiede di sospendere sino a fine marzo 2002 il giudizio sulla richiesta di spostare la linea elettrica ad alta tensione e postula, per il resto, di respingere il gravame.

Considerando in diritto :

1.- a) Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 127 III 41 consid. 2a, 126 I 257 consid. 1a, 126 III 485 consid. 1).

b) Secondo l'art. 18h cpv. 5 della legge federale sulle ferrovie del 20 dicembre 1957 (Lferr; RS 742. 101) la decisione di approvazione dei piani del Dipartimento può essere impugnata mediante ricorso di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale. Il rimedio inoltrato tempestivamente dal ricorrente è pertanto, da questo profilo, ammissibile (cfr. anche le disposizioni finali della modificazione del 18 giugno 1999 e la cifra n. 3 dell'allegato, in relazione con l'art. 18 cpv. 2 lett. bLferr).

c) Il Comune ricorrente ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della decisione impugnata ed è legittimato a ricorrere. Certo, il diritto di ricorrere secondo l'art. 103 lett. a OG riguarda innanzitutto i privati (DTF 124 II 293 consid. 3b). Tuttavia, secondo la giurisprudenza, anche un ente pubblico può essere legittimato a ricorrere ai sensi di questa disposizione e ciò non soltanto quando esso sia toccato in modo simile a un privato, bensì anche quando la decisione impugnata lo tocchi nei suoi compiti e nelle sue competenze ufficiali. Il Comune ha quindi segnatamente la facoltà di impugnare la decisione che autorizza un'opera comportante immissioni se, come proprietario di fondi, è toccato analogamente a un privato o se, in quanto corporazione di diritto pubblico, tuteli interessi pubblici, quali per esempio la protezione dei suoi abitanti dalle immissioni (DTF 124 II 293 consid. 3b e riferimenti). Inoltre, l'art. 57 della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814. 01), in relazione con l'art. 103 lett. c OG, abilita i Comuni a far valere con un ricorso di diritto amministrativo la violazione di norme relative alla stessa (DTF 124 II 293 consid. 3b, 119 Ib 389 consid. 2e).

d) Con il ricorso di diritto amministrativo si può far valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, così come l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (art. 104 lett. a e b OG). Poiché l'istanza inferiore non era un'autorità giudiziaria, l'eccezione dell'art. 105 cpv. 2 OG (cui rinvia l'art. 104 lett. b OG) non si applica. Nell'ambito di una procedura di approvazione dei piani, il Tribunale federale pone esigenze severe riguardo all'accertamento delle situazioni di fatto quando si tratta di impianti che incidono considerevolmente sull' ambiente. Un giudizio sul rispetto delle esigenze di protezione ambientale, in particolare un'accurata ponderazione degli interessi, è possibile solo sulla base di un ampio esame degli effetti della costruzione ferroviaria e del suo esercizio (DTF 121 II 378 consid. 1e/aa, 120 Ib 233 consid. 3e e rinvii).

La questione di sapere se gli interessi favorevoli e contrari all'opera siano stati ponderati correttamente è innanzitutto di diritto e il Tribunale federale la esamina liberamente. Esso si impone tuttavia un certo riserbo quando si tratta di quesiti tecnici e se l'autorità di approvazione dei piani ha preso la sua decisione fondandosi su un esame dell'impatto sull'ambiente e su rapporti e analisi di specialisti. In questi casi, il Tribunale federale deve innanzitutto chiarire se tutti gli interessi toccati siano stati rilevati e valutati e se i possibili effetti dell'impianto siano stati considerati nella decisione (DTF 125 II 643 consid. 4a pag. 651, 124 II 146 consid. 1c non pubblicato, 121 II 378 consid. 1e/bb e rinvii; sentenza del 22 dicembre 1998 nella causa M.M., consid. 6c, pubblicata in RDAF 1999/I, pag. 371 segg. ; cfr. art. 1 cpv. 2 in relazione con l'art. 3 cpv. 1 dell'Ordinanza sulla pianificazione del territorio [OPT; RS 700. 1]).

Al Tribunale federale, che non è né un'istanza superiore di pianificazione né un'autorità di vigilanza in ma-

teria ambientale (DTF 124 II 146 consid. 3c), non spetta però valutare se la soluzione scelta dall'impresa ferroviaria e approvata dal DATEC sia la migliore tra le alternative possibili. È infatti escluso che, nell'ambito di un ricorso di diritto amministrativo, il Tribunale federale neghi l'approvazione a un progetto conforme al diritto federale; come visto, esso si limita a esaminare se la precedente istanza abbia violato il diritto federale, omettendo di considerare interessi pubblici o ponderandoli erroneamente, o abbia ecceduto o abusato del potere di apprezzamento (DTF 124 II 146 consid. 3c, 118 Ib 206 consid. 10).
Nella misura in cui i vari interessi toccati siano stati ponderati correttamente e gli asseriti vantaggi di un'altra soluzione o variante non siano manifesti, non spetta al Tribunale federale confrontare nel dettaglio le possibili alternative ed esaminare quale di esse sia la migliore (DTF 125 II 643 consid. 4a pag. 652; cfr. decisione del 22 dicembre 1998, citata, consid. 8b/bb).

e) Gli atti di causa sono sufficienti a chiarire la situazione riguardo alle questioni sollevate con il ricorso e ancora in discussione, sicché il sopralluogo chiesto dal Comune non è necessario ai fini del giudizio (art. 113 in relazione con l'art. 95 OG; DTF 124 II 146 consid. 1d inedito, 123 II 248 consid. 2a, 122 II 274 consid. 1d).

2.- Anche in questa sede il Comune ricorrente insiste sulla realizzazione della strada industriale e l'assunzione completa - e non solo parziale - dei costi da parte della società costruttrice, quale compensazione per la perdita di terreno agricolo. Va rilevato al riguardo che AlpTransit si è impegnata, e il DATEC ha preso atto di questo impegno accogliendo in tale misura il gravame del Comune di Biasca, ad assumersi i costi supplementari cagionati, nella costruzione della strada, dal tracciato della linea veloce.

Secondo AlpTransit la strada litigiosa non presenta una connessione con il tracciato ferroviario per cui si giustifica unicamente l'assunzione dei costi derivanti dal progetto, come stabilito dal DATEC nella decisione impugnata.
Anche quest'ultima autorità ritiene la costruzione stradale una necessità pianificatoria del Comune e osserva che la richiesta di completa assunzione dei costi contraddice le dichiarazioni dei rappresentanti del Comune medesimo nella procedura di conciliazione.

a) Ci si può chiedere se, su questo punto, la censura ricorsuale adempia le esigenze di motivazione imposte dall'art. 108 cpv. 2 OG (cfr. DTF 123 II 359 consid. 6b/bb, 118 Ib 134 consid. 2 e rinvii). Il libero esame delle lesioni del diritto federale, che compete al Tribunale federale nell'ambito del ricorso di diritto amministrativo, non libera in effetti il ricorrente dall'obbligo di presentare una compiuta, chiara e precisa motivazione, con riferimento alle opinioni espresse dalla precedente istanza: il ricorrente non può segnatamente limitarsi a opporre alle argomentazioni contenute nell'atto impugnato la sua versione, senza spiegare su quali punti esse violerebbero il diritto (Peter Karlen, in: Geiser/Münch, editori, Prozessieren vor Bundesgericht, 2a ed., Basilea 1998, n. 3.75 e segg. , pag. 114 segg.). Il quesito non deve essere esaminato ulteriormente, essendo la censura comunque infondata.

b) Le costruzioni o le modificazioni di edifici e impianti destinati esclusivamente o prevalentemente alla costruzione o all'esercizio di una ferrovia (impianti ferroviari) soggiacciono alla procedura (federale) di approvazione dei piani (cfr. art. 18 cpv. 1 Lferr); non è, di massima, necessaria alcuna autorizzazione o piano del diritto cantonale (cfr. art. 18 cpv. 4 Lferr). La questione di sapere se una costruzione, globalmente o riguardo a sue singole parti, serva esclusivamente o prevalentemente all'esercizio ferroviario deve essere esaminata in ogni singolo caso sulla base della situazione concreta (DTF 122 II 265 consid. 3, 116 Ib 400 consid. 5a). Tale condizione è di massima realizzata quando la costruzione presenta, dal profilo oggettivo e dello spazio, una connessione stretta e necessaria con l'esercizio della ferrovia (DTF 127 II 227 consid. 4 pag. 234).

Risulta dagli atti che la collocazione della strada lungo la linea ferroviaria sarebbe pure nell'interesse di AlpTransit, favorendo l'installazione e il raggiungimento del cantiere. Nondimeno, questa strada risponde essenzialmente agli obiettivi pianificatori delle Autorità comunali, cui permette in particolare di servire meglio la zona industriale.
Del resto, la pianificazione del territorio, volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio, spetta innanzitutto ai Cantoni (art. 75 Cost. , art. 6 segg. LPT) e, rispetti-

vamente, nel loro ambito, ai Comuni, che fruiscono al riguardo di autonomia (DTF 118 Ia 446 consid. 3c pag. 454; Leo Schürmann/Peter Hänni, Planungs-, Bau-, und besonderes Umweltschutzrecht, 3a ed., Berna 1995, pag. 86 seg.).

L'opera prospettata dal Comune si inserisce quindi in un contesto pianificatorio e non presenta un sufficiente nesso funzionale e costruttivo con il progetto ferroviario:
essa non può di conseguenza essere considerata prevalentemente destinata all'esercizio della ferrovia (cfr. DTF 127 II 227 consid. 5). In tali circostanze, la costruzione della strada esula dalla presente procedura di approvazione dei piani secondo l'art. 18 Lferr e non deve essere ulteriormente esaminata in questa sede. D'altra parte, un eventuale incrocio tra ferrovia e strada non è qui in discussione (cfr. art. 24 segg. Lferr); delle esigenze di diritto cantonale, in quanto non limitino in modo sproporzionato l'adempimento dei compiti dell'impresa ferroviaria, occorrerà se del caso tenere conto nell'ambito di eventuali progettazioni di dettaglio (cfr. art. 18 cpv. 4 e 18i cpv. 2 Lferr; DTF 121 II 378 consid. 9 pag. 397).

3.- Il ricorrente rimprovera inoltre al DATEC di aver ritenuto che per la mobilità della fauna fosse sufficiente la larghezza di 18 m del sottopassaggio, in corrispondenza del riale Dragone; secondo il Comune, la larghezza del sottopassaggio dovrebbe essere portata, per una conveniente protezione della natura, a 50 m.

Il DATEC, accogliendo una richiesta dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP), ha considerato di interesse pubblico la conservazione e l'eventuale risanamento dei corridoi di attraversamento per gli animali selvatici e ha quindi imposto ad AlpTransit l'onere di allestire uno studio dettagliato sulle misure per migliorare gli scambi faunistici; secondo l'ingiunzione del DATEC, questo studio, che deve interessare un'area tra la foce della Moesa e Giornico, dovrà essere eseguito da uno specialista indipendente, cognito del luogo ed esperto nella materia, in collaborazione con ingegneri e con i competenti servizi cantonali e federali. Il DATEC ha inoltre imposto ad AlpTransit la partecipazione ai costi, nella misura di fr. 500'000.–, dei provvedimenti eventualmente necessari secondo lo studio.

Risulta quindi che, nella decisione di approvazione dei piani, la necessità di imporre eventuali misure (compensative) riguardo ai passaggi faunistici non è stata sufficientemente esaminata ed è rimasta sostanzialmente indecisa, in mancanza di uno studio approfondito: né il DATEC ha direttamente ordinato concrete modalità di intervento in tal senso. Ora, in ossequio alla giurisprudenza del Tribunale federale sull'imposizione di oneri e condizioni secondo l'art. 3 LPN (cfr. sentenza del 22 dicembre 1998 nella causa M.M., consid. 8, pubblicata in RDAF 1999/I, pag. 371 segg.), i provvedimenti emanati nell'ambito della protezione della fauna e della flora indigene (art. 18 LPN) devono essere descritti con precisione in una decisione amministrativa (cfr. sentenza citata, consid. 8c/bb). D'altra parte, l'imposizione di misure secondo l'art. 18 cpv. 1ter LPN presuppone l'accertamento, o quantomeno la stima, della prospettata perdita di spazi vitali (cfr. Karl Ludwig Fahrländer, in: Commentaire LPN, Zurigo 1997, art. 18, n. 27).

Certo, il ricorrente insiste essenzialmente su un'asserita necessità di allargare il sottopassaggio al fine di permettere un migliore scambio faunistico. Tuttavia, a questo proposito, la decisione impugnata, pur respingendo la richiesta del Comune, si limita a imporre l'allestimento di uno studio sulle possibilità di migliorare gli scambi di selvaggina, rinviando genericamente agli eventuali provvedimenti che tale esame riterrà necessari, senza per il momento descriverli concretamente. Su questo punto la decisione impugnata non è sufficientemente precisa e, anzi, è lacunosa. Nondimeno, secondo la giurisprudenza, tale circostanza non comporta, in un caso come il presente, il diniego dell'approvazione dei piani, la questione degli scambi faunistici potendo infatti essere trattata successivamente, nell'ambito di una progettazione particolareggiata (sentenza del 22 dicembre 1998 citata, consid. 8d; DTF 122 II 165 consid. 14 pag. 169 segg. , 121 II 378 consid. 6b pag. 392 seg.). In quella sede il DATEC dovrà quindi nuovamente pronunciarsi sui provvedimenti al riguardo, garantendo alle parti i loro diritti, segnatamente il diritto di essere sentito (DTF 121 II 378 consid. 6c pag. 393; cfr.
inoltre, sui passaggi faunistici, le sentenze del 27 novembre 1996 nella causa LSPN, consid. 2 e 3, riassunta in RDAF 1998/I, pag. 594 segg. e del 25 aprile 2001 nella causa SHS, consid. 6).

4.- Il ricorrente, infine, insiste sulla richiesta di spostare l'elettrodotto. Nella risposta al ricorso il DATEC

rileva che la linea ad alta tensione oggetto della domanda non collide con il progetto ferroviario, ma osserva cionondimeno che la possibilità di adottare un solo percorso per le linee elettriche non è stata sufficientemente approfondita; il Dipartimento ritiene quindi che uno studio di fattibilità debba essere eseguito dall'AlpTransit e preannuncia che, nel caso di un risultato positivo, la decisione di approvazione dei piani verrebbe modificata.

L'Autorità di approvazione dei piani ha così prospettato alle parti il riesame della propria decisione per quanto attiene allo spostamento degli elettrodotti. Premesso che la procedura del ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale non prevede una disposizione analoga all'art. 58 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172. 021), che permette all'autorità inferiore, fino all'invio della sua risposta, di riesaminare la decisione impugnata (cfr. DTF 125 V 345 consid. 2b/aa, 109 V 234 consid. 2; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2a ed., Zurigo 1998, pag. 341, n. 963), il quesito dell'ammissibilità del riesame dal profilo procedurale non deve, in un caso come il presente, essere esaminato oltre. Risulta in effetti dalla risposta del DATEC, che gli aspetti legati alla possibilità di adottare un tracciato comune per le linee elettriche non sono stati sufficientemente approfonditi:
in tali circostanze la decisione impugnata, che respinge una richiesta formulata in questo senso dal Comune, si fonda su un accertamento incompleto dei fatti (cfr. art. 104 lett. b OG). Analogamente a quanto esposto riguardo alla questione degli scambi faunistici (cfr. consid. 3), anche su questo punto il DATEC dovrà emanare, sulla base delle risultanze dell'ulteriore studio, una nuova decisione rispettando i diritti delle parti. Questa conclusione rende priva di oggetto la richiesta di sospensione della procedura formulata dal DATEC.

5.- Ne consegue che le critiche ricorsuali riguardo alla strada industriale sono infondate, mentre che, sui passaggi faunistici e sullo spostamento degli elettrodotti, il DATEC dovrà ulteriormente pronunciarsi, secondo quanto esposto ai considerandi 3 e 4, garantendo alle parti i loro diritti. In tali circostanze, considerato che alle citate carenze può essere ovviato in una seconda fase, nell'ambito di una progettazione particolareggiata, si può prescindere dall'annullamento della decisione impugnata. Il ricorso, in quanto ammissibile, deve quindi essere respinto, nel senso dei considerandi.

Il Comune ricorrente è stato coinvolto suo malgrado nella procedura, in modo simile a un espropriato: le spese sono quindi poste a carico di AlpTransit (cfr. art. 116 cpv. 1 LEspr; cfr. DTF 119 Ib 458 consid. 15 pag. 462). Comunque, tenuto anche conto del grado di soccombenza del ricorrente, non si giustifica di assegnare ripetibili della sede federale.

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto, nel senso dei considerandi.

2. La tassa di giustizia di fr. 3000.– è posta a carico di AlpTransit San Gottardo SA.

3. Non si assegnano ripetibili della sede federale.

4. Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, all'AlpTransit San Gottardo SA e al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.
Losanna, 13 novembre 2001 MDE

In nome della I Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente, Il Cancelliere,