Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte I
A-4988/2010

Sentenza del 16 novembre 2011

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Lorenz Kneubühler e Kathrin Dietrich, cancelliere Federico Pestoni.

Parti

A._____,
ricorrente,

contro

Cantone dei Grigioni, Ufficio tecnico dei Grigioni, Grabenstrasse 30, 7001 Coira,
controparte,

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC,
Palazzo federale nord, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

decisione d'approvazione dei piani del DATEC, del 1° luglio 2010.

Fatti:

A.
Con atto dell'11 ottobre 2007, l'Ufficio tecnico del Cantone dei Grigioni ha inoltrato dinanzi al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (qui di seguito DATEC) una richiesta d'approvazione dei piani per la costruzione di un nuovo semisvincolo di collegamento tra l'autostrada A13 (ristrutturata) e la strada cantonale esistente nell'ambito della area di servizio Campagnola. Questa sistemazione ha per scopo di sollevare il comune di B._____ dal traffico di transito, mediante la sistemazione contemporanea della strada cantonale nel territorio del Comune summenzionato.

I piani sono stati esposti pubblicamente dal 19 novembre al 18 dicembre 2007. Vari privati hanno inoltrato opposizione.

B.
Con decisione del 1° luglio 2010 il DATEC ha approvato i piani, respinto o accolto parzialmente, per quanto ricevibili, certe opposizioni, e imposto anche vari oneri. L'approvazione dei piani comporta anche l'approvazione dell'espropriazione di terreni, sia a titolo definitivo che a titolo temporaneo.

C.
Con atto del 9 luglio 2010, A._____ (qui di seguito la ricorrente) ha impugnato detta decisione dinanzi al Tribunale amministrativo federale (qui di seguito TAF), lamentando che la sua opposizione, del 18 giugno 2001, non sia stata "minimamente presa in considerazione". Chiede da una parte che la sua opposizione venga debitamente trattata dal DATEC a modo di consentirle di impugnare eventualmente la decisione e dall'altra parte che il termine di ricorso venga prolungato.

D.
Invitata a far pervenire la decisione impugnata allo scrivente Tribunale, la ricorrente non vi ha dato seguito.

E.
Con osservazioni del 21 settembre 2010, il DATEC (qui di seguito anche l'autorità di prima istanza) ha trasmesso al TAF la decisione impugnata insieme all'incarto della causa, concludendo al rigetto del ricorso nella misura della sua ricevibilità, protestate spese e tasse di giustizia.

F.
Invitata ad inoltrare un estratto del Registro fondiario concernente la particella n. (…) RFD del Comune di B._____, la ricorrente ha fatto pervenire detto documento con plico del 25 ottobre 2010. Ella sottolinea che detto estratto comprova il fatto che la particella in oggetto è di sua proprietà in ragione della metà (comproprietà) e della comunione ereditaria C._____ per l'altra metà.

G.
Invitato a prendere posizione sul ricorso con ordinanza dell'11 ottobre 2010, l'Ufficio tecnico dei Grigioni non si è manifestato.

H.
Con la stessa ordinanza dell'11 ottobre 2010, il TAF ha chiesto all'autorità di prima istanza di determinarsi sul fatto che la ricorrente non era menzionata nel dispositivo della decisione impugnata.

I.
Con osservazioni dell'11 novembre 2010, il DATEC ha mantenuto le proprie conclusioni, chiedendo tuttavia allo scrivente Tribunale di correggere la decisione impugnata dal punto di vista formale.

J.
Con ordinanza del 22 novembre 2010, il TAF ha dato la possibilità alla ricorrente d'inoltrare eventuali osservazioni finali, con indicazione che trascorso infruttuoso il termine, la causa sarebbe stata tenuta per giudizio. La ricorrente non ha fatto uso di tale facoltà.

K.
Ulteriori argomentazioni delle parti e dell'autorità di prima istanza verranno riprese, per quanto necessario, nei considerandi di diritto qui di seguito.

Diritto:

1.

1.1. Fatta eccezione delle decisioni previste all'art. 32 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), il TAF in virtù dell'art. 31 LTAF, giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968

sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. Per decisioni s'intendono i provvedimenti delle autorità nel singolo caso, fondati sul diritto pubblico federale e concernenti la costituzione, la modificazione o l'annullamento di diritti o di obblighi, l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o di obblighi, il rigetto o la dichiarazione d'inammissibilità d'istanze dirette alla costituzione, alla modificazione, all'annullamento o all'accertamento di diritti o di obblighi. Il DATEC, nella sua qualità di dipartimento federale, è un'autorità di cui le decisioni sono impugnabili con ricorso dinanzi al TAF, conformemente all'art. 33 let. d LTAF.

1.2. Vista l'argomentazione adotta dalla ricorrente, che sostiene che la sua opposizione sia stata "bellamente ignorata" dall'autorità di prima istanza, si può considerare che la ricorrente invochi un diniego di giustizia ai sensi dell'art. 46 PA. Tale gravame è ormai ricevibile dinanzi all'autorità normalmente competente per trattare la decisione ai sensi dell'art. 5 PA; di conseguenza, tale gravame deve essere – come nella fattispecie – invocato dinanzi all'autorità ordinaria di ricorso e non più dinanzi all'autorità di vigilanza (cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, del 28 febbraio 2001 in FF 2001 4184 e 4206; cfr. pure MARKUS MÜLLER in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurigo e San Gallo 2008, qui di seguito Kommentar VwVG, ad art. 46a PA, n.m. 3). Di conseguenza tale, gravame va esaminato dallo scrivente Tribunale.

1.3. Riservati i considerandi di diritto qui di seguito, le forme ed i termini degli artt. 50 a 52 PA sono rispettati ed il ricorso è quindi ricevibile quanto alla forma *stricto sensu*.

2.
Secondo l'art. 48 PA, ha il diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo (cpv. 1 lett. a), è particolarmente toccato dalla decisione impugnata (cpv. 1 lett. b) e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (cpv. 1 lett. c).

2.1. La qui ricorrente lamenta che la sua opposizione del 18 giugno 2001 non sia stata minimamente presa in considerazione e argomenta di non capire come, dopo anni di procedura, un opponente sia "bellamente ignorato". Chiede poi che la sua opposizione venga analizzata e che alla stessa sia data finalmente una risposta, in modo da potere

eventualmente impugnare la decisione. Contemporaneamente, la ricorrente chiede, visti i "macroscopici errori di chi ha emesso il documento di 61 pagine, che i termini di un eventuale ricorso, per la sottoscritta siano adeguatamente e proporzionalmente prolungati".

Come considerato qui sopra, la ricorrente non ha collaborato alla presente procedura, omettendo di spedire allo scrivente Tribunale la decisione impugnata, documento di cui disponeva, visto che risulta precisamente dall'atto impugnato che le è stato notificato (decisione impugnata, p. 60). Detta decisione è pervenuta allo scrivente Tribunale con la presa di posizione dell'autorità inferiore, unitamente all'incarto della procedura.

2.2. Risulta dal suddetto incarto che l'esposizione pubblica è avvenuta nel mese di novembre 2007. Visto quanto considerato poc'anzi circa l'esigenza di avere partecipato alla procedura di prima istanza come condizione di ricevibilità del ricorso, occorre verificare se ha effettivamente partecipato alla procedura di prima istanza.

Risulta dall'incarto che la ricorrente aveva inoltrato opposizione il 16 dicembre 2007 e non, come menzionato erroneamente nel ricorso, nel mese di luglio del 2001 (cfr. opposizione atti prima istanza). Si deve comunque ammettere che la condizione di avere partecipato alla procedura di prima istanza (consid. 2 qui sopra) è adempiuta.

2.3. Peraltro, risulta dall'incarto e dai documenti trasmessi su richiesta dello scrivente Tribunale che la ricorrente è comproprietaria in ragione del 50% della particella n. (…) RFD di B._____. L'altra metà è in comproprietà di una comunione ereditaria, e più precisamente della comunione ereditaria C._____, composta da D._____ e E._____. Di conseguenza, la decisione impugnata, che nei suoi considerandi contempla la comunità ereditaria come parte alla procedura comporta già un'inesattezza.

Circa la legittimazione, nelle vesti di comproprietaria la ricorrente poteva agire da sola, cosa impossibile nell'ambito della proprietà comune della comunità ereditaria (art. 653 cpv. 2 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 [CCS, RS 211]).

Infine, essendo espropriata una superficie della particella n. (…) RFD di B._____, la ricorrente, nelle sue vesti di comproprietaria è ovviamente toccata dalla decisione impugnata ai sensi dell'art. 48 PA. La

legittimazione deve quindi esserle riconosciuta ed il ricorso è quindi ricevibile.

3.
Nella fattispecie, risulta dagli atti che una decisione è stata emanata, avendo il richiedente dell'approvazione dei piani – controparte nella presente procedura – ricevuto una decisione di merito. La ricorrente si è pure vista notificare questa decisione d'approvazione dei piani. Peraltro, quest'ultima non contesta che vi sia stata una decisione, anche se si è astenuta dal produrla insieme al suo ricorso ed anche ulteriormente.

3.1. Come già considerato qui sopra, il dispositivo della decisione impugnata non respinge l'opposizione del 16 dicembre 2007 della ricorrente e nemmeno quella dell'altra comproprietaria (la comunione ereditaria C._____) della particella n. (…) RFD di B._____. Detto dispositivo approva, invece, i piani, e in particolare il piano 13c.29.52.007 del novembre 2006, "acquisto terreni" e la tabella 13c.29.52.008 "acquisizione diritti" del settembre 2006.

3.1.1. Ogni decisione in senso formale, in linea di massima, deve contenere gli elementi seguenti: l'indicazione che si tratta di una decisione, la designazione dell'autorità che l'ha resa, la data, l'indicazione dell'oggetto della decisione, un riassunto dei fatti pertinenti della causa, la motivazione (chiamata anche considerandi), il dispositivo, una firma e l'indicazione dei rimedi giuridici (art. 35 PA).

Il dispositivo della decisione è la parte di essa che determina la situazione giuridica delle parti, rispondendo quindi alle domande sottoposte all'esame dell'autorità; è l'elemento essenziale della decisione, espressione della manifestazione unilaterale della volontà dell'autore, che acquisisce la forza di *res iudicata* (DTF 123 II 16, consid. 2c, *a contrario*; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, Vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, Berna, 2011, p. 705-706).

3.1.2. L'art. 5 PA contiene inoltre una definizione materiale delle decisioni: sono decisioni i provvedimenti delle autorità nel singolo caso, fondati sul diritto pubblico federale e concernenti: la costituzione, la modificazione o l'annullamento di diritti o di obblighi (cpv. 1 let. a); l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o di obblighi (cpv. 1 let. b); il rigetto o la dichiarazione d'inammissibilità d'istanze dirette alla costituzione, alla modificazione, all'annullamento o all'accertamento di diritti o di obblighi (cpv. 1 let. c). Sono decisioni anche quelle in materia

d’esecuzione, le decisioni incidentali, le decisioni su opposizione (art. 30 cpv. 2 lett. b e 74), le decisioni su ricorso, le decisioni in sede di revisione e l’interpretazione (cpv. 2).

3.2. Nella presente fattispecie, trattandosi di un'approvazione di piani esecutivi per una strada nazionale, la legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN, RS 725.11), prevede che con l'approvazione dei piani, sono rilasciate tutte le autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale (art. 26 cpv. 2 LSN); inoltre, chi ha qualità di parte secondo le prescrizioni della PA o della legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione (LEspr; RS 711) può, entro il termine di deposito dei piani, fare opposizione contro il progetto esecutivo o gli allineamenti in esso contenuti (art. 27*d* LSN). Con l'approvazione dei piani, il dipartimento decide simultaneamente anche circa le opposizioni relative al diritto d'espropriazione (art. 28 cpv. 1 LSN).

Secondo l'art. 12 dell'ordinanza del 7 novembre 2007 sulle strade nazionali (OSN, RS 725.111), il richiedente dell'approvazione dei piani presenta i piani seguenti : il piano d’insieme (let. a), i piani di situazione con indicazione degli allineamenti in scala 1:1000 (let. b), il profilo longitudinale in scala 1:1000 per le lunghezze e 1:100 per le altezze (let. c), il profilo normale in scala 1:50 (let. d), i profili trasversali in scala 1:100 (let. e), le dimensioni principali delle opere di costruzione (let. f), il rapporto tecnico comprese le misure complementari (let. g), il piano di drenaggio (let. h), il rapporto sull’impatto ambientale, 3ª tappa (let. i), la stima dei costi (let. j), il piano di espropriazione (let. k), la tabella dei fondi (let. l), i documenti relativi ad altre autorizzazioni di competenza della Confederazione (let. m).

3.3. Le disposizioni succitate sono state introdotte con la legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di decisione (LCoord, RU 1999 3071 segg.; Messaggio del Consiglio federale relativo alla succitata legge federale, FF 1998 2029 segg.). Detta legge – in vigore dal 1° gennaio 2000 – ha modificato tutte le procedure d'autorizzazione per le infrastrutture pubbliche. Sostanzialmente, la decisione, come indicato abbastanza chiaramente dalla sua denominazione, approva i piani, nella fattispecie di un progetto esecutivo di strada nazionale. I principi di coordinamento hanno per scopo principalmente che un'autorità unica possa controllare il rispetto della legislazione federale pertinente nel suo insieme, mediante in particolare la consultazione delle autorità specializzate normalmente competenti per applicare le legislazioni particolari – e numerose – che

possono essere applicabili ai progetti d'infrastrutture. Inoltre, la LCoord ha introdotto il principio dell'incorporazione della procedura d'espropriazione all'approvazione dei piani; ne discende che ormai, tutte le obbiezioni al progetto, che si tratti d'obbiezioni relative al progetto stesso o d'obbiezioni relative ad una misura d'espropriazione come pure delle pretese all'indennità per espropriazione, devono essere inoltrate dinanzi all'autorità d'approvazione dei piani, la quale decide sulla compatibilità del progetto alla legislazione federale come pure sull'espropriazione. Le pretese d'indennità per espropriazione vengono invece demandate alle Commissioni federali di stima (CFS) del circondario competente una volta cresciuta in giudicato la decisione d'approvazione; è la CFS a decidere poi sull'indennità relativa all'espropriazione (cfr. FF 1998 2038).

3.4. Da tutto quanto precede discende che una decisione d'approvazione dei piani approva i piani di un'opera e più precisamente quelli ricordati qui sopra (consid. 3.2), rilascia il premesso edilizio e tutte le altre autorizzazioni necessarie in base alla legislazione federale, impone o respinge misure complementari, approva l'espropriazione sia nel suo principio che nella sua sostanza (art. 12 let. k e l OSN) e decide sulle opposizioni quand'anche non vertano soltanto sull'espropriazione (art. 28 cpv. 1 LSN in relazione con l'art. 27*d* LSN).

Vi è quindi un obbligo legale di decidere la sorte delle opposizioni da parte del DATEC.

4.

Il diniego di giustizia consiste nel rifiuto – da parte dell'autorità – di pronunciarsi, ossia il fatto di mantenere il silenzio quando una richiesta esige una decisione (DTF 135 I 6, consid. 2.1; 111 Ib 85, consid. 2; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Vol. I, 1984, Neuchâtel, 1984, p. 369). L'esigenza di una decisione deve risultare dalle pertinenti norme applicabili (DTF 107 Ib 160, consid. 3b, 102 Ib 231 consid. 2; sentenza del TAF A-6437/2008, del 16 febbraio 2009, consid. 2 e riferimenti citati; MARKUS MÜLLER, in Kommentar VwVG, ad art. 46*a* PA, n.m. 4). Si distingue anche il rifiuto esplicito di decidere dal rifiuto implicito di decidere. C'è rifiuto implicito di decidere quando l'autorità emana una decisione, ma che questa decisione, a causa di gravi difetti materiali (contraddizioni, mancanza di logica, incompletezza) o difetti formali (mancanza di motivazione) è equiparabile al fatto di non avere emanato una decisione (MARKUS MÜLLER, op. cit. ad art. 46a PA, n.m. 4). Quando il dispositivo di una decisione non decide dell'esito della lite vi è pure

diniego di giustizia (MAX IMBODEN/RENÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basilea e Francoforte, 1986, Vol. I, p. 496).

Visto quanto considerato qui sopra (cfr. precedenti consid. 3 segg.) circa l'obbligo di decidere sulle opposizioni nell'ambito di una procedura d'approvazione, si deve considerare che il DATEC ha purtroppo fallito nel suo dovere. In effetti, anche se nella presente fattispecie l'approvazione dei piani comporta di per sé anche quella dell'espropriazione qui avversata, resta comunque che il dispositivo della decisione impugnata non decide sulla sorte dell'opposizione stessa. In altri termini, con l'approvazione dei piani è stato dato seguito alla richiesta della controparte. Omettendo di decidere sull'opposizione, invece, la richiesta della ricorrente non è stata trattata validamente da parte del DATEC. Quest'ultimo dovrà quindi notificare una nuova decisione alla qui ricorrente – e magari anche agli altri comproprietari omessi – per decidere interamente sulla vertenza.

Di transenna, lo scrivente Tribunale fa pure presente all'autorità di prima istanza che sarebbe opportuno un completamento dei considerandi circa le due opposizioni dei comproprietari della particella n. (…) RFD di B._____, indicando la designazione esatta delle parti (cfr. estratto RFD di B._____, come pure tabella dei diritti 13c.2952.008).

Infine, non è necessario decidere sulle altre richieste della ricorrente circa nuovi – o prolungati – termini di ricorso, né sulla questione di eventuali violazioni del diritto di essere sentiti.

Visto l'esito della causa, il ricorso deve essere accolto e l'incarto rimandato all'autorità di prima istanza perché decida ai sensi dei considerandi.

5.

In applicazione degli art. 63 cpv. 1 e cpv. 2 PA e 2 segg. del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TS-TAF; RS 173.320.2), non sono addossate spese processuali alla parte vincente, ne vengono addossate tali spese alle autorità di prima istanza. Lo scrivente Tribunale restituirà quindi alla ricorrente l'anticipo di spesa di fr. 1'500.- da lei corrisposto.

La ricorrente non era rappresentata nella presente procedura; di conseguenza, non si giustifica il riconoscimento di un'indennità per spese ripetibili (art. 64 PA e 8 TS-TAF).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.
Il ricorso è accolto e la causa à rimandata al DATEC per nuova decisione ai sensi dei considerandi.

2.
Non vengono addossate spese processuali e l'anticipo di spesa di fr. 1'500.- versato dalla ricorrente le verrà restituito. Quest'ultima indicherà al Tribunale amministrativo federale, entro un termine di trenta giorni dalla crescita in giudicato del presente giudizio, il numero di conto sul quale dovrà essere effettuato il versamento.

3.
Non vengono attribuite ripetibili.

4.
Comunicazione a:

– ricorrente (atto giudiziario)
– controparte (atto giudiziario)
– autorità inferiore (n. di rif. 533-287 zuc; atto giudiziario)

Il presidente del collegio: Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot Federico Pestoni

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]). Il termine rimane sospeso dal 18 dicembre al 2 gennaio incluso (art. 46 cpv. 1 lett. c LTF). Gli atti scritti devono contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: