Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1E.20/2005 /biz

Sentenza del 16 maggio 2006
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Aemisegger, giudice presidente,
Aeschlimann, Eusebio,
cancelliere Gadoni.

Parti
Comune di Camorino,
ricorrente,
patrocinato dall'avv. Claudio Cereghetti,

contro

AlpTransit San Gottardo SA,
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, 3003 Berna.

Oggetto
approvazione dei piani della galleria di base del
Monte Ceneri,

ricorso di diritto amministrativo contro la decisione emanata il 28 ottobre 2005 dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.

Fatti:
A.
Il progetto di galleria di base del Monte Ceneri per una linea delle Ferrovie federali svizzere tra le aree di S. Antonino/Cadenazzo e Lugano/ Vezia, compresi i raccordi alle linee esistenti, fa parte del progetto di nuova linea ferroviaria transalpina del San Gottardo ed è disciplinato dal decreto federale del 4 ottobre 1991 sul transito alpino (RS 742.104; cfr. art. 5bis lett. a di tale decreto). La società AlpTransit San Gottardo SA (in seguito: AlpTransit), cui spetta l'attuazione dell'opera, ha presentato nel marzo del 2003 all'Autorità federale la domanda di approvazione dei piani della galleria di base del Monte Ceneri, pubblicata dal 2 aprile al 16 maggio 2003 nei Comuni interessati dal tracciato ferroviario. Tra questi figura il Comune di Camorino, sul cui territorio è segnatamente prevista la realizzazione del portale nord di Vigana, di un tratto della bretella di collegamento diretto Locarno-Lugano e del raccordo con la linea esistente in direzione di Giubiasco.
B.
Nel termine di deposito dei piani, il 13 maggio 2003, il Comune di Camorino ha presentato un'opposizione con la quale ha tra l'altro chiesto la copertura del tratto precedente l'imbocco del tunnel e il prolungamento dei ripari fonici sia sulla linea verso Giubiasco sia sul collegamento in direzione di Locarno. L'opponente ha inoltre postulato un risarcimento per la perdita di una parte della zona artigianale comunale. Nell'ambito di una modifica del progetto del giugno 2004, il Comune ha ribadito la propria opposizione nella misura in cui non fosse superata dalle modifiche stesse e dalle risultanze dell'udienza di conciliazione tenutasi il 4 marzo 2004.
C.
Con decisione del 28 ottobre 2005, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha approvato i piani relativi alla galleria di base del Monte Ceneri, imponendo ad AlpTransit una serie di oneri e di riserve anche in accoglimento di talune censure sollevate dal Comune di Ca-

morino. Il DATEC ha tuttavia respinto l'opposizione di quest'ultimo nella misura in cui riguardava le richieste di maggiori protezioni foniche e la compensazione della superficie artigianale persa.
D.
Il Comune di Camorino impugna con un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale la decisione di approvazione dei piani, chiedendo di annullarla nella misura in cui respinge le richieste in materia di maggiore protezione fonica e di compensazione dell'area artigianale. Il ricorrente fa valere la violazione del diritto federale, segnatamente del diritto di essere sentito, l'esercizio abusivo da parte dell'autorità federale del proprio potere di apprezzamento, nonché l'accertamento inesatto e incompleto di fatti giuridicamente rilevanti. Dei motivi si dirà, per quanto necessario, nei considerandi.
E.
Il DATEC postula la reiezione del ricorso e AlpTransit chiede di respingerlo nella misura della sua ammissibilità.

Diritto:
1.
1.1 L'oggetto dell'impugnativa è una decisione concernente un progetto di pubblicazione della nuova linea ferroviaria transalpina, emanata dal DATEC quale autorità competente per l'approvazione dei piani per i grandi progetti ferroviari (cfr. art. 25 cpv. 1 dell'ordinanza sul transito alpino, del 28 febbraio 2001 [OTrAl; RS 742.104.1], art. 18 cpv. 2 lett. b della legge federale sulle ferrovie del 20 dicembre 1957 [Lferr; RS 742.101]con la cifra n. 3 dell'allegato). Secondo l'art. 18h cpv. 5 Lferr, questa decisione può essere impugnata mediante ricorso di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale, sicché il rimedio inoltrato tempestivamente dal ricorrente è di principio ammissibile (cfr. pure l'art. 99 cpv. 2 lett. d OG).
1.2 Giusta l'art. 103 lett. a OG il diritto di presentare un ricorso di diritto amministrativo spetta a chiunque è toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica. Secondo la giurisprudenza, l'ente pubblico può essere legittimato a ricorrere ai sensi dell'art. 103 lett. a OG non soltanto quando sia toccato in modo simile a un privato, al quale la disposizione è essenzialmente riferita, bensì anche quando la decisione lo tocchi nei suoi compiti e nelle sue competenze ufficiali, segnatamente se, in quanto corporazione di diritto pubblico, tutela interessi pubblici quali per esempio la protezione dei suoi abitanti dalle immissioni (DTF 124 II 293 consid. 3b, 123 II 371 consid. 2c e rinvii; cfr. pure 131 II 753 consid. 4.3.1). Anche l'art. 57 LPAmb, in relazione con l'art. 103 lett. c OG, abilita i comuni a far valere con un ricorso di diritto amministrativo la violazione delle relative norme quando siano toccati dalla decisione e abbiano un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa. Il Comune di Camorino, in quanto già opponente dinanzi alla precedente istanza (art. 18f cpv. 1 e 3 Lferr), nei limiti esposti, è pertanto legittimato a
ricorrere. Nella misura in cui esso agisce a tutela degli interessi del vicino Comune di S. Antonino, il gravame è per contro inammissibile.
1.3 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 è un'autorità giudiziaria, il Tribunale federale non è vincolato agli accertamenti di fatto eseguiti dalla stessa (cfr. art. 105 cpv. 2 OG cui rinvia l'art. 104 lett. b OG). Contrariamente all'opinione del ricorrente, il Tribunale federale non può tuttavia rivedere l'adeguatezza della decisione impugnata, non essendo contestata una decisione concernente la determinazione di contribuzioni o di indennità di diritto pubblico, né essendo un simile motivo di ricorso previsto dal diritto federale per un caso come quello in esame (art. 104 lett. c OG).
2.
2.1 Il ricorrente sostiene che, a torto, il DATEC non ha accolto le sue richieste di coprire il primo tratto ferroviario in uscita dalla galleria e di prolungare i ripari fonici fino al ponte sulla Morobbia lungo la linea in direzione di Giubiasco, rispettivamente fino all'incrocio con la strada cantonale sul collegamento verso Locarno. Sostiene che il rispetto dei valori limite d'esposizione al rumore dei treni sarebbe ancora da verificare e che, quand'anche fossero rispettati i valori di pianificazione, il principio di prevenzione imporrebbe comunque di adottare protezioni foniche supplementari. Rimprovera inoltre alla precedente istanza di avere solo sommariamente motivato la decisione su questo aspetto e di essersi fondata su pareri di Uffici federali a lui sconosciuti.
2.2 Il ricorrente richiama gli atti del rapporto di impatto ambientale adducendo semplicemente che, contra-

riamente a quanto accertato dal DATEC nella decisione impugnata, i valori di pianificazione di esposizione al rumore non sarebbero rispettati ovunque. In realtà, dal rapporto di impatto ambientale e dal calcolo delle immissioni foniche riferite all'anno 2015, risulta che questi valori sono generalmente ossequiati per i gradi di sensibilità al rumore applicabili nelle diverse zone del piano regolatore (cfr. art. 43 OIF). La sola circostanza che nel contesto di centinaia di punti di misurazione su un'area estesa emerga in corrispondenza del punto di misurazione n. 204, indicato dal ricorrente, un puntuale superamento del valore notturno riferito al fondo part. n. 9 di Camorino, non può essere ritenuta decisiva, segnatamente ove si consideri che per questa particella è in discussione la possibilità di un intervento espropriativo (cfr. causa 1E.21/2005).
Il progetto prevede, tra il portale nord della galleria e la strada cantonale, la posa di ripari fonici su una parte della linea veloce e su un tratto della bretella di collegamento Locarno-Lugano. Il DATEC ha poi imposto nella decisione di approvazione dei piani, quale misura preventiva, il rivestimento con materiale fonoassorbente delle pareti presso il portale su una lunghezza di 30 m. Ha inoltre previsto l'onere a carico di AlpTransit di eseguire nella fase di esercizio misurazioni delle immissioni foniche e di adottare, se del caso, provvedimenti protettivi supplementari che dovranno essere oggetto di una successiva approvazione. Il principio della prevenzione invocato dal ricorrente (art. 11 cpv. 2 LPAmb) non implica la soppressione di tutte le possibili emissioni, ma mira a proteggere l'uomo e l'ambiente dagli effetti dannosi o molesti mediante una riduzione delle emissioni ragionevolmente sostenibile da un punto di vista tecnico, delle condizioni d'esercizio e delle possibilità economiche (DTF 131 II 431 consid. 4.1, 126 II 300 consid. 4c/bb, 124 II 517 consid. 4a). Esso persegue lo scopo di limitare possibili rischi imprevisti, creando un margine di sicurezza che tenga conto di incertezze su eventuali futuri effetti di
incidenza ambientale (cfr. art. 1 cpv. 2 LPAmb; DTF 124 II 219 consid. 8a pag. 232). I valori limite delle immissioni, superiori ai valori di pianificazione (art. 23 LPAmb), consentono di valutare il carattere dannoso o molesto degli effetti (art. 13 LPAmb). Se, come in concreto, occorre valutare un progetto che rispetta di principio i valori di pianificazione, sotto il profilo della proporzionalità ulteriori misure di limitazione delle emissioni sono giustificate solo se si possa conseguire una diminuzione supplementare importante del carico ambientale con una spesa relativamente contenuta (DTF 124 II 517 consid. 5a; André Schrade/Theodor Loretan, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, n. 34b all'art. 11). Ora, per il comparto interessato, le previsioni delle immissioni foniche riferite all'anno 2015, risultanti dal rapporto di impatto ambientale, tengono conto degli sviluppi futuri del traffico ferroviario e i valori accertati sono in generale marcatamente inferiori ai valori di pianificazione. I risultati danno quindi atto dell'esistenza di un ampio margine di sicurezza, che consente di ritenere a questo stadio del progetto della galleria di base del Ceneri ragionevolmente sufficienti le misure di protezione fonica adottate.
Considerato altresì il preponderante interesse pubblico alla base di un impianto ferroviario di simile portata, per il quale di per sé nemmeno potrebbe essere esclusa la concessione di eventuali facilitazioni (cfr. art. 25 cpv. 2 LPAmb), un'eventuale riduzione supplementare del carico fonico, mediante l'installazione delle ulteriori protezioni richieste dal ricorrente, implicherebbe costi aggiuntivi rilevanti che non si giustificherebbero sotto il profilo della proporzionalità. Respingendo la domanda del ricorrente di adottare i provvedimenti richiesti, il DATEC non ha quindi violato l'art. 11 LPAmb. Né è incorso in una violazione del diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.), poiché, su questo aspetto, ha essenzialmente fondato la propria decisione sugli atti oggetto di pubblicazione, segnatamente sul rapporto d'impatto ambientale e sugli allegati, con i quali anche il ricorrente si è confrontato in sede di opposizione. Seppure succintamente, il DATEC si è pure pronunciato sui punti rilevanti per il giudizio, spiegando per quali ragioni non ha ritenuto giustificata l'adozione di ulteriori provvedimenti di protezione, in particolare considerando determinante il rispetto dei valori di pianificazione. La portata della
decisione impugnata è del resto stata afferrata dal ricorrente, che l'ha contestata in questa sede con cognizione di causa (cfr., sulle esigenze di motivazione, DTF 129 I 232 consid. 3.2, 126 I 97 consid. 2b, 15 consid. 2a/aa in fine).
2.3 Il ricorrente chiede di precisare all'indirizzo di AlpTransit che i tratti ferroviari in discussione dovrebbero essere realizzati in modo tale da permetterne in futuro l'eventuale copertura, che dovrebbero sempre essere considerati determinanti i valori di pianificazione e che l'onere di eseguire le misurazioni foniche dovrebbe essere esteso su un periodo di almeno dieci anni. Queste critiche riguardano una pretesa inadeguatezza della decisione impugnata e, come visto, non potendo essere oggetto del presente gravame (art. 104 lett. c OG), non devono essere esaminate.
2.4 Il ricorrente ritiene poco chiara anche l'estensione spaziale dell'onere imposto ad AlpTransit riguardo

all'elaborazione di un nuovo progetto di protezione fonica a Giubiasco. Il DATEC dovrà pronunciarsi su questo aspetto nell'ambito di un'ulteriore procedura di approvazione dei piani, in cui sarà garantito al ricorrente il diritto di essere sentito. Un giudizio in questa sede su tale questione è quindi prematuro.
3.
3.1 Il ricorrente chiede anche in questa sede di essere risarcito per la perdita parziale della zona artigianale comunale, segnatamente per le spese legate alla futura rielaborazione del suo piano regolatore, dipendenti dalla necessità di istituire una nuova zona artigianale intaccando fondi attualmente agricoli.

3.2 Nella decisione impugnata il DATEC ha respinto la richiesta rilevando che nessuna norma del diritto federale imponeva di darvi seguito. Nel gravame in esame, il ricorrente ribadisce semplicemente la sua argomentazione, senza tuttavia invocare al proposito una violazione del diritto federale da parte della precedente istanza (art. 104 lett. a OG), riconoscendo anzi che una chiara base legale a fondamento della sua richiesta non è data. In tali circostanze, la questione non deve essere ulteriormente approfondita. Comunque, il tracciato ferroviario relativo al "nodo di Camorino" è stato approvato dal Consiglio federale nell'ambito del progetto preliminare ed è fissato nel piano settoriale AlpTransit (cfr. scheda n. 3.144 del piano settoriale; art. 8bis del decreto sul transito alpino), la cui procedura di adozione prevede il coinvolgimento del Cantone e dei Comuni interessati e la partecipazione della popolazione (art. 20 segg. OTrAl). I contenuti di questo piano della Confederazione (art. 13 LPT), in un campo di sua stretta competenza quale è quello del trasporto ferroviario, di massima vincolano e limitano sia il Cantone sia il Comune nell'adempimento dei rispettivi compiti pianificatori, con le conseguenze che ciò comporta
(art. 22 seg. OPT; sentenza 1E.10/2001 del 26 novembre 2001, consid. 2, pubblicata in: RDAT I-2002, n. 65, pag. 434 segg.; Lukas Bühlmann, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 1999, n. 42 e 44 all'art. 13).
4.
Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere respinto. Le spese sono tuttavia poste a carico di AlpTransit, in applicazione per analogia dell'art. 116 cpv. 1 LEspr (DTF 119 Ib 458 consid. 15). Comunque, tenuto conto della soccombenza del ricorrente, non si giustifica di assegnargli ripetibili della sede federale.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
La tassa di giustizia di fr. 1'000.– è posta a carico di AlpTransit San Gottardo SA.
3.
Non si assegnano ripetibili della sede federale.
4.
Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, alla controparte, al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni e, per conoscenza, alla Commissione federale di stima del 13°circondario.
Losanna, 16 maggio 2006
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il giudice presidente: Il cancelliere: