Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1E.8/2006 /biz

Sentenza del 18 ottobre 2006
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Féraud, presidente,
Aeschlimann, Eusebio,
cancelliere Gadoni.

Parti
Comune di Grono,
ricorrente,
rappresentato dal Municipio e patrocinato dall'avv.
Mario Molo,

contro

Cantone dei Grigioni, rappresentato dal Governo dei Grigioni e per esso dal Dipartimento costruzioni, trasporti e foreste, Stadtgartenweg 11, 7000 Coira,
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, 3003 Berna,
Commissione federale di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente, casella postale 336,
3000 Berna 14,

Oggetto
approvazione del progetto esecutivo della circonvallazione di Roveredo della strada nazionale N 13;

ricorso di diritto amministrativo contro la decisione del
22 dicembre 2005 della Commissione federale di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente e contro la decisione del 9 novembre 2005 del suo giudice delegato.

Fatti:
A.
Con decisione del 19 agosto 1998 il Consiglio federale svizzero ha approvato il progetto generale della circonvallazione di Roveredo della strada nazionale N 13 dal km 5.329 al km 10.897 e ha disposto l'allestimento del progetto esecutivo.
Il Cantone dei Grigioni ha presentato il 19 settembre 2001 al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) la domanda di approvazione dei piani del progetto esecutivo, che prevede la demolizione del tratto autostradale costruito negli anni sessanta attraverso l'abitato di Roveredo e l'aggiramento di questa località con un nuovo tracciato, in particolare mediante la realizzazione della galleria di San Fedele. Entro il termine di deposito dei piani diversi privati ed enti pubblici, tra cui il Comune di Grono, hanno presentato opposizione.
B.
Con una decisione del 23 aprile 2004, redatta in tedesco e parzialmente tradotta in italiano, il DATEC ha approvato i piani del progetto esecutivo. Ha dichiarato irricevibili o ha respinto la maggior parte delle argomentazioni presentate dall'opponente, ne ha accolto alcune e ha posto una serie di oneri da adempiere da parte dell'istante.
Il Comune di Grono ha quindi adito il 27 maggio 2004 la Commissione federale di ricorso in materia di infrastrutture e ambiente (in seguito: Commissione di ricorso) riproponendo in sostanza le proprie richieste. Il

giudice delegato all'istruttoria della Commissione di ricorso ha respinto il 9 novembre 2005 la richiesta del ricorrente di tenere un'udienza pubblica.
C.
Con decisione parziale del 22 dicembre 2005 la Commissione di ricorso ha respinto la maggior parte delle censure sollevate dal Comune di Grono contro la decisione di approvazione dei piani del DATEC, segnatamente quella riguardante lo spostamento del tracciato autostradale sulla sponda sinistra del fiume Moesa. Ha per contro rinviato a una decisione ulteriore il giudizio sulle questioni espropriative e sull'eventuale allestimento di un piano dei provvedimenti secondo l'art. 31 OIAt.
D.
Il Comune di Grono impugna con un ricorso di diritto amministrativo del 30 gennaio 2006 al Tribunale federale questa decisione contestualmente con quella di diniego dell'udienza pubblica, chiedendo di annullarle. Domanda inoltre di annullare la decisione del DATEC di approvazione dei piani e di ordinare il rifacimento della procedura. Postula in via subordinata che venga ordinato al DATEC di emanare la sua decisione interamente in italiano e che sia dichiarata ricevibile la domanda di spostamento del tracciato autostradale sulla sponda sinistra della Moesa, avviando le procedure necessarie a modificare il progetto. Chiede altresì il diniego dell'approvazione dei progetti esecutivi della galleria di San Fedele e il riconoscimento di ripetibili per la procedura dinanzi alla precedente istanza. Il ricorrente fa valere la violazione del diritto federale e, in particolare, costituzionale (art. 8, 29, 30 e 70 Cost.). Dei motivi si dirà, per quanto necessario, nei considerandi.
E.
La Commissione di ricorso, il DATEC e il Cantone dei Grigioni chiedono di respingere il ricorso. Con decreto presidenziale del 30 maggio 2006 è stato negato il conferimento dell'effetto sospensivo al gravame. Con una sentenza di stessa data, questa Corte ha inoltre respinto un ricorso presentato dal ricorrente contro una decisione di revoca dell'effetto sospensivo emanata dal presidente della Commissione di ricorso il 22 dicembre 2005 (causa 1E.6/2006).

Diritto:
1.
1.1 La decisione impugnata, relativa all'approvazione dei piani del progetto esecutivo di una strada nazionale, è di principio impugnabile con un ricorso di diritto amministrativo (art. 99 cpv. 2 lett. d OG).
1.2 Nella misura in cui risolve definitivamente la questione dello spostamento del tracciato autostradale sulla sponda opposta del fiume Moesa, il giudizio impugnato costituisce una decisione parziale di merito, e quindi di natura finale, contro la quale è di conseguenza dato il rimedio esperito (DTF 121 II 116 consid. 1b/cc). Con il ricorso contro la decisione finale può inoltre essere impugnata la decisione incidentale di diniego della pubblica udienza (cfr. art. 101 lett. a OG in relazione con art. 45 cpv. 3 PA; DTF 125 II 613 consid. 2a e rinvii; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2a ed., Berna 2002, pag. 578).
1.3 Quale proprietario di fondi interessati dal tracciato stradale e in quanto ente pubblico abilitato a tutelare la protezione dei suoi abitanti dalle immissioni, il Comune ricorrente è toccato dalla decisione impugnata ed ha un interesse al suo annullamento: esso è pertanto legittimato a ricorrere ai sensi dell'art. 103 lett. a OG (cfr. DTF 124 II 293 consid. 3b e rinvii). Il gravame, tempestivo, è quindi di principio ammissibile.
1.4 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 (art. 104 lett. a OG). L'accertamento dei fatti vincola il Tribunale federale se l'istanza inferiore, come nel caso, è un'autorità giudiziaria e i fatti non risultino manifestamente inesatti o incompleti oppure siano stati accertati violando norme essenziali di procedura (art. 105 cpv. 2 OG; DTF 125 II 369 consid. 2d). Nell'ambito di questo rimedio possono essere invocate anche le censure relative alla violazione di diritti costituzionali, che pure rientrano nella nozione di diritto federale ai sensi dell'art. 104 lett. a OG (DTF 130 I 312 consid. 1.2, 129 II 183 consid. 3.4 e rinvii).
2.
2.1 Il ricorrente contesta la decisione del 9 novembre 2005 di diniego di una pubblica udienza secondo l'art. 6 n. 1 CEDU, rilevando di essere toccato dal progetto stradale come un privato, in quanto proprietario fondiario colpito da un previsto esproprio di una superficie di 3'385 m2 e dall'occupazione temporanea di 1'855 m2. Sostiene che la decisione non spettava al giudice delegato bensì al presidente della Commissione di ricorso.
2.2 Con il giudizio parziale la Commissione di ricorso ha statuito su questioni procedurali relative in particolare al diritto di essere sentito del ricorrente dinanzi al DATEC, alla lingua in cui è stata redatta la decisione di ap-

provazione dei piani, come pure sull'ammissibilità della richiesta di spostare il tracciato sulla sponda opposta del fiume Moesa. La Commissione di ricorso non si è per contro ancora pronunciata sugli aspetti espropriativi e di protezione ambientale, sicché, a questo stadio della procedura, non sono ancora direttamente toccati i diritti soggettivi del ricorrente, relativi in particolare alla difesa della sua proprietà: la causa non verte quindi, nella fase attuale, su "diritti di carattere civile" giusta l'art. 6 n. 1 CEDU (DTF 127 I 44 consid. 2c, 131 I 12 consid. 1.2, 127 II 306 consid. 5; Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 2a ed., pag. 164 seg. e 187). Secondo l'invocata disposizione convenzionale, il diritto a un'equa e pubblica udienza presuppone infatti una contestazione su diritti e doveri di carattere civile o su accuse penali. Un'udienza potrà quindi essere tenuta successivamente, nel seguito della procedura, quando sarà in discussione anche il diritto di proprietà del ricorrente. Contrariamente a
quanto sembra ritenere il giudice delegato, il Tribunale federale non ha infatti negato di principio alle corporazioni di diritto pubblico la facoltà di prevalersi delle garanzie offerte dalla CEDU, ma ha lasciato indecisa la questione (DTF 121 I 30 consid. 5a e b). Premesso che l'art. 30 cpv. 3 Cost. non conferisce al proposito un diritto più esteso, ma si limita a garantire, nel caso in cui debba avere luogo un'udienza, che la stessa sia pubblica (DTF 128 I 288 consid. 2.6), la precedente istanza ha ancora la possibilità di indire un dibattimento pubblico, sicché la questione di sapere se il Comune possa invocare le garanzie della Convenzione quando è toccato in maniera analoga a un privato non deve essere ulteriormente approfondita (cfr. DTF 132 I 140 consid. 2.1).

2.3 La decisione 9 novembre 2005 di diniego della pubblica udienza ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU è stata pronunciata dal giudice delegato all'istruttoria della Commissione di ricorso. L'art. 23 cpv. 2 dell'ordinanza concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato, del 3 febbraio 1993 (RS 173.31), conferisce tuttavia tale competenza al presidente o, ma non sarebbe qui il caso, al presidente di una camera o al giudice unico. Le incombenze del giudice incaricato dell'istruzione sono disciplinate dall'art. 22 dell'ordinanza e riguardano essenzialmente il chiarimento dei fatti e l'assunzione delle prove. Esse non comprendono la facoltà, esplicitamente prevista dalla disposizione successiva, di ordinare l'udienza pubblica ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU, la quale è destinata a dare conoscenza alle parti degli accertamenti dell'istruzione, ad interrogarle ulteriormente ed a dare loro la possibilità di esprimersi definitivamente sull'oggetto del litigio (cfr. André Moser, in: Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basilea 1998, pag. 132, n. 3.83). Ora, non sono ravvisabili motivi, peraltro non addotti dalla precedente istanza, che impongano nel caso concreto di distanziarsi
dal chiaro tenore letterale delle citate disposizioni, sicché la decisione su un'udienza pubblica ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU dovrà essere presa, nel seguito della procedura, da parte del presidente della Commissione, in applicazione dell'art. 23 dell'ordinanza (cfr. DTF 129 II 232 consid. 2).

2.4 Laddove il ricorrente lamenta una violazione della garanzia di un giudice indipendente e imparziale (art. 30 cpv. 1 Cost.), ribadendo le argomentazioni presentate nel gravame contro la revoca dell'effetto sospensivo, può essere qui rinviato alla relativa sentenza del 30 maggio 2006 con cui questa Corte ha tra l'altro respinto la censura (cfr. sentenza 1E.6/2006, consid. 2).

3.

3.1 Il ricorrente rileva che la stesura in lingua tedesca della decisione di approvazione dei piani è riconducibile al fatto che la relativa domanda, di cui ha avuto conoscenza solo con l'approvazione stessa, era stata presentata in tedesco dal Cantone dei Grigioni. Sostiene che il DATEC avrebbe dovuto, in applicazione dell'art. 27 LSN, rinviare la domanda all'istante affinché la ripresentasse in italiano. Il ricorrente critica inoltre la traduzione italiana soltanto parziale della decisione di approvazione dei piani e la prevalenza attribuita alla versione originale tedesca in caso di divergenze. Lamenta altresì l'omissione del termine di ricorso nella traduzione italiana dell'indicazione del rimedio giuridico.

3.2 Il ricorrente richiama al proposito anzitutto gli art. 8 cpv. 2 Cost. e 70 Cost., adducendo sostanzialmente una discriminazione fondata sulla lingua. Queste disposizioni non disciplinano però esplicitamente la questione della lingua del procedimento. L'art. 70 Cost., unitamente all'art. 4 Cost., si riallaccia in effetti alla libertà di lingua, sancita dall'art. 18 Cost., che garantisce la possibilità di utilizzare la lingua materna o un'altra lingua di propria scelta, ma la cui titolarità da parte di una persona giuridica, quale è in concreto il ricorrente, non è manifesta (DTF 130 II 249 consid. 4.1 inedito). In applicazione dell'art. 37 PA, secondo cui le autorità federali notificano le decisioni nella lingua ufficiale in cui le parti hanno presentato o presenterebbero le domande, il DATEC e la Commissione di ricorso hanno ritenuto determinante la lingua (tedesca) in cui è stata presentata dal

Cantone dei Grigioni la domanda di approvazione dei piani ed hanno quindi ritenuto giustificata la notificazione in lingua tedesca (con una traduzione parziale in italiano) della relativa decisione. Il progetto interessa tuttavia una regione italofona del Cantone. I piani e la documentazione del progetto risultano inoltre essere
redatti prevalentemente in italiano e la loro esposizione in quattro Comuni del distretto della Moesa è stata pubblicata in italiano sul foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni (n. 46 del 15 novembre 2001, pag. 3779 seg.). Pure la quasi totalità delle oltre sessanta opposizioni è stata stesa in italiano, sicché, considerato altresì che l'italiano è una delle lingue ufficiali del Cantone dei Grigioni (art. 3 cpv. 1 Cost./GR, in vigore dal 1°gennaio 2004; cfr. inoltre l'art. 46 della Costituzione previgente), non si giustificava di dare un peso decisivo alla lettera di alcune righe in tedesco con cui il Cantone dei Grigioni aveva chiesto l'approvazione dei piani, ma si imponeva di tenere principalmente conto della lingua degli opponenti (cfr. DTF 108 V 208) e del fatto che il progetto interessa una regione italofona del Cantone, notificando quindi alle parti una decisione di principio completamente in italiano (cfr. DTF 130 II 249 consid. 4.2 inedito). Contrariamente all'opinione del ricorrente, questa circostanza non comporta tuttavia l'obbligo per il DATEC di emanare una nuova decisione in italiano, siccome ha comunque fornito una traduzione in questa lingua del giudizio sull'opposizione del Comune. Certo, alcuni allegati non
sono stati tradotti e l'italiano utilizzato, come quello della decisione impugnata, è talvolta incerto. Il ricorrente ha però senz'altro afferrato la portata della decisione, prova ne sia che l'ha diffusamente contestata dinanzi alla Commissione di ricorso con cognizione di causa, mediante un gravame tempestivo nonostante l'omissione del termine di ricorso nella traduzione del rimedio giuridico (cfr. sentenza 1S.6/2004 dell'11 gennaio 2005, consid. 2.7, riassunta in: SJ 2005, vol. I, pag. 315). D'altra parte, il ricorrente medesimo riconosce di non avere subito un pregiudizio di fatto a causa dell'utilizzo del tedesco, sostenendo di tutelare innanzitutto gli interessi procedurali dei propri cittadini. Spetta tuttavia ai cittadini stessi, nella misura in cui abbiano la qualità di parte secondo le disposizioni della PA o della LEspr, se del caso intervenire mediante opposizione durante il termine di deposito e adire eventualmente le istanze ricorsuali al fine di salvaguardare i propri interessi privati (art. 27d cpv. 1, art. 28 cpv. 5 LSN). Con l'opposizione e le procedure di ricorso, il Comune salvaguarda infatti i suoi interessi (art. 27d cpv. 3 LSN), segnatamente quelli di natura pubblica, tra i quali rientra per esempio la
protezione dei suoi abitanti dalle immissioni, ma non tutela direttamente i loro interessi meramente processuali.
3.3 Criticando per il resto la circostanza che l'istanza del 19 settembre 2001, con cui il Cantone dei Grigioni ha chiesto l'approvazione del progetto esecutivo, non sarebbe stata oggetto del deposito pubblico dei piani, come avrebbe invece imposto l'art. 27b cpv. 2 LSN, il ricorrente non sostiene che tale istanza rivestiva un'importanza travalicante l'aspetto linguistico. Né adduce che la documentazione oggetto dell'esposizione pubblica non comprendeva gli allegati previsti dall'art. 13a OSN o sarebbe stata altrimenti incompleta.
4.
4.1 Il ricorrente lamenta una violazione del diritto di essere sentito sostenendo di non avere potuto sufficientemente partecipare alla procedura di approvazione dei piani, in particolare di non avere potuto esaminare le memorie delle parti e le osservazioni delle autorità.
4.2 Ora, il ricorrente ha avuto accesso ai piani di pubblicazione e ha presentato un'opposizione tempestiva al progetto, nell'ambito della quale ha potuto esporre le proprie argomentazioni. Contrariamente alla sua opinione, non gli spettavano garanzie procedurali più estese rispetto agli opponenti privati per il solo fatto di avere inoltrato l'opposizione nella sua qualità di ente pubblico: un simile privilegio non è infatti previsto dall'art. 27d LSN, che sotto il profilo del diritto procedurale parifica in sostanza i Comuni ai privati (cfr. FF 1998 2029, in particolare pag. 2057 seg.). D'altra parte, premesso che risulta dagli atti che la Segreteria generale del DATEC ha comunicato il 27 ottobre 2003 alle parti la chiusura della procedura istruttoria, l'esistenza di osservazioni delle autorità specializzate era nota al ricorrente, che ne ha avuto conoscenza al più tardi con la notifica della decisione di approvazione dei piani. Perlomeno dinanzi alla Commissione di ricorso, il ricorrente poteva quindi esplicitamente chiedere di potere consultare i documenti che gli interessavano ed esprimersi compiutamente sugli stessi nell'ambito della procedura ricorsuale. In effetti, siccome tale istanza beneficiava di un libero potere d'esame (art. 49 PA), in quella sede sarebbe stata di principio possibile una sanatoria dell'eventuale violazione del diritto di essere sentito (cfr. DTF 127 V 431 consid. 3d/aa; sentenza 1A.254/2004 del 7 febbraio 2005, consid. 3, pubblicata in: JdT 2005 I 447; André Moser, loc. cit., pag. 59 seg. e 114 seg.). Ora, non risulta che la Commissione di ricorso gli abbia espressamente opposto un rifiuto al proposito, impedendogli di esprimersi sugli atti litigiosi nella sede ricorsuale.
4.3 Il ricorrente accenna all'art. 62b cpv. 3 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione,

del 21 marzo 1997 (LOGA; RS 172.010), che disciplina la procedura di eliminazione delle divergenze nell'Amministrazione federale e prevede tra l'altro che i pareri divergenti siano riportati nella motivazione della decisione (v. inoltre art. 27e LSN). Secondo il ricorrente, il parere divergente delle autorità avrebbe dovuto essere descritto in tutti i suoi aspetti e non soltanto menzionato, sicché la Commissione di ricorso a torto avrebbe ritenuto la decisione di approvazione dei piani conforme all'invocata disposizione. Il ricorrente non indica tuttavia a quali pretesi pareri divergenti, e di cui non avrebbe potuto afferrarne la portata, si riferisce. Né rinvia al proposito a precedenti atti di procedura. Esposta in termini generici, la critica non adempie i requisiti di motivazione del ricorso di diritto amministrativo e non deve essere ulteriormente esaminata (art. 108 cpv. 2 OG; DTF 130 I 312 consid. 1.3.1).
4.4 Il ricorrente sostiene inoltre che la decisione della Commissione di ricorso di emanare una decisione parziale, lasciando indecisa la questione di un eventuale piano dei provvedimenti secondo l'art. 31 OIAt e revocando contestualmente l'effetto sospensivo per quanto concerne il tratto autostradale iniziale, previa approvazione dei piani d'abbassamento della carreggiata dinanzi all'abitato di Grono da parte del Consiglio federale, violerebbe l'art. 28 cpv. 2 LSN.
Secondo questa disposizione, un'approvazione a tappe dei progetti è di principio possibile se la loro trattazione separata non pregiudica la valutazione globale del progetto. Premesso che il quesito della revoca dell'effetto sospensivo, alla condizione che il Consiglio federale approvi l'abbassamento della carreggiata dinanzi all'abitato di Grono, è stato oggetto del giudizio 30 maggio 2006 di questa Corte (causa 1E.6/2006), al quale può essere qui rinviato, l'approvazione del progetto esecutivo concerne di per sé l'intera tratta autostradale e non soltanto una sua parte. Il giudizio su un eventuale piano dei provvedimenti riguarda un aspetto specifico, che non riveste una portata tale da pregiudicare l'intero progetto, sicché la decisione della Commissione di ricorso di esaminare successivamente tale questione non è di principio lesiva del diritto federale (cfr. DTF 122 II 165 consid. 15b).
5.
5.1 Il ricorrente critica il fatto che la precedente istanza non è entrata nel merito della sua richiesta di spostare il tracciato autostradale sulla sponda sinistra del fiume Moesa. Le rimprovera in particolare di non avere preso in considerazione gli antefatti della procedura di approvazione del progetto generale, che sarebbe stata difettosa poiché avrebbe disatteso le rivendicazioni del Comune, violando l'art. 19 LSN e il suo diritto di essere sentito.
5.2 Secondo la costante giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 117 Ib 285 consid. 6 e 7, 118 Ib 206 consid. 8, sentenza 1E.5/2005 del 9 agosto 2005, consid. 3 e rinvii), le autorità federali e cantonali incaricate della costruzione di strade nazionali, come del resto il Tribunale federale stesso, sono vincolate alle decisioni fondamentali prese dall'Assemblea federale in questa materia (cfr. art. 11 LSN). La scelta dei tracciati generali stabiliti dal decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (RS 725.113.11) e la loro classificazione non possono quindi essere messi in discussione nell'ambito di un controllo giudiziario. Nemmeno i progetti generali soggiacciono all'esame del Tribunale federale siccome sono stati approvati dal Consiglio federale, le cui decisioni, laddove la legge non prevede altrimenti, non sono impugnabili con ricorso di diritto amministrativo (art. 20 LSN; DTF 118 Ib 206 consid. 8b). Un'impugnazione diretta della decisione governativa è pertanto esclusa, non soltanto riguardo al suo contenuto, concernente in particolare i tracciati, i punti di collegamento e le opere di intersezione (cfr. art. 12 LSN), ma anche riguardo alla sua adozione, vale a dire alla procedura di rifinimento e di
approvazione seguita dal Consiglio federale (DTF 118 Ib 206 consid. 8d). Il progetto generale approvato può quindi essere contestato soltanto indirettamente, nella misura in cui gli eventuali vizi si siano ripercossi sul progetto esecutivo, unico possibile oggetto dell'impugnativa (DTF 118 Ib 206 consid. 8d; sentenza 1E.5/2005, citata, consid. 3).
5.3 Ribadendo la richiesta di spostamento del tracciato sulla sponda opposta del fiume e adducendo in particolare argomentazioni riguardanti pretesi difetti e un'insufficiente ponderazione degli interessi nella procedura che ha portato all'adozione del piano generale, il ricorrente non si confronta direttamente con il progetto esecutivo, ma rimette in sostanza in discussione il tracciato autostradale stabilito dal Consiglio federale nella pianificazione di ordine superiore. Questa, tuttavia, come visto, non può di principio essere oggetto di contestazione nella successiva procedura di approvazione dei piani secondo l'art. 26 segg. LSN. Né può quindi essere esaminata in questa sede la pretesa violazione dell'art. 19 LSN per l'asserito insufficiente coinvolgimento del Comune ricorrente nella fase di adozione del piano generale, che pure esula dall'oggetto dell'impugnativa. Accennando alla sentenza pubblicata in DTF 112 Ib 543 consid. 1d pag. 551, il ricorrente rileva che nell'opposizione contro il progetto esecutivo il Comune può instare anche per un tracciato divergente da quello generale. Ciò non significa tuttavia che, nell'ambito della procedura di approvazione dei piani del progetto esecutivo, il ricorrente sia

abilitato a
contestare direttamente il piano generale, l'opposizione dovendo infatti essere rivolta per principio contro il progetto esecutivo, i cui eventuali difetti potrebbero se del caso comportare una modifica del progetto generale, sempre nella misura in cui siano ad esso riconducibili (DTF 118 Ib 206 consid. 8b e 8d, 117 Ib 285 consid. 7c). Il ricorrente rileva in effetti che l'art. 10 cpv. 2 OSN, secondo cui il progetto generale deve essere elaborato e messo a punto in modo tale da evitare ulteriori notevoli spostamenti e modifiche, non escluderebbe di principio la possibilità di eventuali modificazioni. Nella misura in cui non siano di poco conto, esse soggiacciono nondimeno alla procedura prevista per l'adozione del progetto generale (art. 12 segg. LSN) e in particolare all'approvazione del Consiglio federale (DTF 118 Ib 206 consid. 8b pag. 215, 114 Ib 135 consid. 6a pag. 140, 110 Ib 398 consid. 3). Sia in sede di opposizione sia nella procedura ricorsuale dinanzi alla Commissione di ricorso, il ricorrente aveva principalmente criticato il tracciato del progetto generale, opponendogli una variante che prevedeva lo spostamento dell'autostrada sulla sponda sinistra della Moesa con un prolungamento della galleria e il raccordo con il
tracciato esistente a nord del territorio comunale ove era altresì prevista la realizzazione di uno svincolo. Al proposito il ricorrente aveva anche postulato l'allestimento di un esame comparativo dei piani approvati e della variante auspicata, affinché fossero ulteriormente valutati gli aspetti tecnici, ambientali, paesaggistici e finanziari delle due soluzioni. In queste circostanze, la Commissione di ricorso, nella misura in cui non ha esaminato nel merito le censure del ricorrente riguardanti lo spostamento del tracciato autostradale ritenendole rivolte contro il progetto generale, non ha ecceduto o abusato del suo potere d'apprezzamento né ha altrimenti violato il diritto federale.
6.
Il ricorrente rimprovera alla precedente istanza di non avere eseguito una ponderazione degli interessi conformemente all'art. 5 LSN, tenendo in particolare conto degli aspetti di protezione ambientale. Lamenta pretese lacune del rapporto di impatto ambientale, sostenendo che sarebbe stato ampiamente sottovalutato il carico inquinante e sarebbero segnatamente stati disattesi gli art. 9 cpv. 4, 11 e 17 cpv. 2 LPAmb, nonché il principio pianificatorio di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo.
Come visto, con la decisione parziale impugnata, la Commissione di ricorso si è essenzialmente pronunciata solo sulle richieste di spostamento e di modifica del tracciato stabilito dal progetto generale, rinviando a una decisione successiva il giudizio sugli aspetti ambientali, segnatamente su un eventuale piano dei provvedimenti, e su quelli espropriativi. Le critiche sollevate dal ricorrente contro il progetto esecutivo, riguardanti in particolare la protezione ambientale e le pretese carenze dell'esame dell'impatto sull'ambiente dovranno se del caso essere vagliate dalla precedente istanza nell'ambito della sua ulteriore decisione, sicché le censure ricorsuali su tali questioni sono premature in questa sede e non possono essere esaminate.
7.
7.1 Il ricorrente accenna al fatto che la Commissione di ricorso, fondandosi sulla circostanza che non sarebbe toccato il territorio comunale, ha messo in dubbio la sua legittimazione a fare valere che la realizzazione della galleria di San Fedele con un solo tubo non risponderebbe alle esigenze della tecnica della circolazione sotto il profilo della sicurezza stradale. Premesso che la prevista modifica dell'opera mediante la costruzione di un cunicolo di sicurezza non è oggetto del progetto di esposizione ed esula quindi dalla presente procedura, il ricorrente disattende che la precedente istanza, pur sollevando dubbi riguardo alla sua legittimazione, ha comunque affrontato la censura, considerandola irricevibile poiché rimetteva sostanzialmente in discussione il progetto generale. Il ricorrente di per sé non sembra contestare questa conclusione, riconoscendo che la realizzazione di un secondo tubo di scorrimento comporterebbe la modifica della pianificazione di ordine superiore. Critica piuttosto il fatto che la necessità di modificare il progetto generale sia stata ammessa dalla Commissione di ricorso anche per l'abbassamento della carreggiata dinanzi al suo territorio.
7.2 La censura è fondata. L'art. 12 LSN impone infatti che il progetto generale delinei le strade nazionali solo nelle sue caratteristiche fondamentali, dovendo in particolare recare i tracciati delle strade, i punti di collegamento e le opere d'intersezione. Queste parti costitutive del progetto non possono essere modificate in modo rilevante nella fase di progettazione esecutiva, ove rimangono comunque possibili modificazioni di poco conto (DTF 112 Ib 543 consid. 3 pag. 554). In particolare, secondo l'art. 10 cpv. 1 OSN, nel tracciato stabilito dal progetto generale devono essere compresi i tronchi sotterranei e a cielo aperto. Nella nozione di "tronchi sotterranei" rientrano solo i tratti in galleria, mentre le coperture di dimensioni ridotte come per esempio i ponti ecologici per gli scambi faunistici, le passerelle pedonali o ciclabili e le protezioni foniche costituiscono modi-

fiche di portata tutto sommato limitata, che non devono di principio essere previste nel progetto generale (cfr. sentenze 1E.5/2000 del 25 aprile 2001, consid. 6a e 1E.16/2005 del 14 febbraio 2006, consid. 4; DTF 122 II 165 consid. 9 inedito). Nella misura in cui non verrebbe realizzato un'ulteriore tronco sotterraneo mediante la messa in galleria della
relativa parte di tracciato, ma semplicemente abbassato il livello di un tratto della carreggiata allo scopo di diminuire ulteriormente le emissioni foniche, la prospettata modifica rivestirebbe una portata essenzialmente tecnica, che non cambierebbe in modo sostanziale le caratteristiche fondamentali del tracciato autostradale. In tali circostanze, contrariamente all'opinione della precedente istanza, una modifica del piano generale e la conseguente approvazione del Consiglio federale non si impongono.
8.
8.1 Il ricorrente sostiene infine che la Commissione di ricorso avrebbe dovuto riconoscergli un'indennità a titolo di ripetibili sulla base delle disposizioni della LEspr, avendo presentato l'opposizione anche contro l'espropriazione dei fondi di sua proprietà.
8.2 La procedura di opposizione e di approvazione dei piani delle strade nazionali assume pure la funzione del procedimento di opposizione del diritto espropriativo (art. 27d LSN; DTF 124 II 460 consid. 1a pag. 464 e rinvii). Nell'ambito di una simile procedura, il giudizio su spese e ripetibili nei confronti delle parti colpite da un'espropriazione si fonda quindi, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, sulle disposizioni speciali della LEspr. Riguardo ai ricorrenti che fanno valere solo interessi di fatto e che non possono presentare obiezioni di carattere espropriativo sono invece di massima applicabili le regole generali sulle spese (cfr. DTF 111 Ib 32 consid. 2 e 3; sentenza 1E.5/2005 citata, consid. 7 e rinvii). L'art. 114 cpv. 1 LEspr prevede che di principio le spese cagionate dall'esercizio del diritto di espropriazione siano a carico dell'espropriante. Ci si può scostare da questa regola, ponendo tutte o parte delle spese a carico dell'espropriato quando fa valere richieste manifestamente abusive o pretese palesemente esagerate (cfr. art. 114 cpv. 2 LEspr). Secondo l'art. 115 cpv. 1 LEspr, l'espropriante è inoltre tenuto a pagare all'espropriato una congrua indennità per le spese ripetibili necessarie cagionate dalla procedura di opposizione. Qualora le conclusioni dell'espropriato fossero respinte totalmente o preponderatamente, si può rinunciare in tutto o in parte alla loro assegnazione (cfr. art. 115 cpv. 2 LEspr).
In concreto, premesso che la Commissione di ricorso non ha prelevato spese processuali a carico del ricorrente, eventuali ripetibili a suo favore, in quanto proprietario colpito da un'espropriazione, potranno se del caso essergli assegnate nell'ambito dell'ulteriore giudizio che la Commissione di ricorso è chiamata a pronunciare sulla vertenza.
9.
Ne segue che, in quando ammissibile, il ricorso deve essere parzialmente accolto, limitatamente alla questione dell'abbassamento della carreggiata, che non implica una modifica del progetto generale. Vista la natura della presente procedura, non si preleva una tassa di giustizia, mentre non si assegnano ripetibili di questa sede al ricorrente, in considerazione della sua prevalente soccombenza.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è parzialmente accolto, limitatamente alla questione dell'abbassamento della carreggiata. Per il resto, il ricorso è respinto.
2.
Non si preleva una tassa di giustizia.
3.
Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, al Governo dei Grigioni, al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni e alla Commissione federale di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente.
Losanna, 18 ottobre 2006
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: