Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 152/2015

Sentenza del 20 luglio 2015

I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Merkli, Giudice presidente,
Eusebio, Kneubühler,
Cancelliere Gadoni.

Partecipanti al procedimento
Comune di Camorino,
rappresentato dal Municipio e patrocinato dagli avv. Claudio Cereghetti e Valerio Reichlin,
ricorrente,

contro

AlpTransit San Gottardo SA,
opponente,

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto
galleria di base del Monte Ceneri, Edificio Tecnica Ferroviaria (ETF) di Vigana,

ricorso contro la decisione emanata il 4 febbraio 2015
dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), Ufficio federale dei trasporti (UFT).

Fatti:

A.
Con decisione del 28 ottobre 2005 il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha approvato i piani della galleria di base del Monte Ceneri, lunga 15,4 km, che rientra nel progetto della nuova linea ferroviaria transalpina (NFTA), disciplinato dalla legge sul transito alpino, del 4 ottobre 1991 (LTAlp; RS 742.104). Il progetto prevede in particolare, nel Comune di Camorino, presso il portale nord della galleria, la realizzazione di un edificio di tecnica ferroviaria e delle infrastrutture necessarie alla radiocomunicazione dell'esercizio ferroviario.

B.
A seguito di nuove esigenze tecniche e delle esperienze fatte in altri edifici di tecnica ferroviaria a Erstfeld e a Bodio, relativi alla galleria di base del San Gottardo, si sono rese necessarie modifiche del progetto approvato. Il 30 gennaio 2013, AlpTransit San Gottardo SA ha quindi presentato all'autorità federale una domanda di approvazione dei piani per la modifica del progetto relativo all'edificio della tecnica ferroviaria. La costruzione,

destinata ad ospitare le installazioni tecniche per l'esercizio della galleria del Monte Ceneri, verrebbe ampliata, passando dai 90 m per 12 m previsti originariamente a 100 m per 20 m. L'opera verrebbe strutturata su tre livelli, di cui uno interrato, ed avrebbe un'altezza massima di 8.90 m. Il nuovo progetto prevede inoltre di realizzare un piazzale con 8 parcheggi, antistante all'edificio, e di scorporare dallo stabile la fondazione dell'antenna per le radiocomunicazioni, collegandola allo stesso mediante un cunicolo. Con un'ulteriore domanda del 4 giugno 2013, AlpTransit ha chiesto l'approvazione della modifica di progetto concernente la radiocomunicazione ferroviaria GSM-R/Polycom.

C.
Entrambe le domande hanno suscitato le opposizioni del Comune di Camorino. Dopo una serie di atti che non occorre qui evocare, l'11 aprile 2014 AlpTransit ha chiesto all'autorità federale di sospendere la procedura per quanto concerne la parte relativa alla radiocomunicazione ferroviaria. Il Comune di Camorino ha rilevato che le modifiche di progetto erano connesse, sicché nell'ambito della procedura di approvazione dei piani relativi alle modifiche dell'edificio della tecnica ferroviaria sarebbe comunque occorso esaminare le contestazioni riguardanti le parti della costruzione strettamente legate con l'impianto di radiocomunicazione.

D.
Con decisione del 4 febbraio 2015 il DATEC ha approvato i piani concernenti la modifica del progetto dell'edificio della tecnica ferroviaria, ad eccezione della fondazione del palo per le antenne GSM-R/Polycom e il dimensionamento del cunicolo tra il palo e il suddetto edificio. L'autorità federale ha contestualmente imposto una serie di oneri e di condizioni a carico di AlpTransit.

E.
Il Comune di Camorino ha impugnato questa decisione con un ricorso al Tribunale amministrativo federale, da questi trasmesso per competenza al Tribunale federale. Il ricorrente fa valere la violazione del diritto federale e chiede che la decisione di approvazione dei piani sia annullata.

F.
Il DATEC e AlpTransit chiedono di respingere il ricorso nella misura della sua ricevibilità. Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino rileva che l'autorità federale ha accolto le sue richieste, stabilendo gli oneri corrispondenti, e comunica di non avere osservazioni sul gravame.

Diritto:

1.

1.1. L'oggetto dell'impugnativa è una decisione di approvazione dei piani del DATEC concernente la modifica di un progetto relativo alla seconda fase della realizzazione della NFTA (cfr. art. 10bis cpv. 1 lett. b in relazione con l'art. 5bis lett. a LTAlp). In virtù della disposizione transitoria dell'art. 132 cpv. 2 LTF, tale decisione è impugnabile direttamente mediante ricorso al Tribunale federale, che può esaminare liberamente i fatti (art. 132 cpv. 2 seconda frase LTF).

1.2. Il Comune di Camorino rileva di essere particolarmente toccato dalla decisione impugnata, siccome l'edificio di tecnica ferroviaria, per le sue imponenti dimensioni e per le ripercussioni provocate, avrà un impatto importante sul territorio comunale, segnatamente ove si consideri che sorgerà in un comparto prevalentemente agricolo. La legittimazione a ricorrere del Comune contro la decisione del DATEC, emanata in una causa in materia di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF), è in tali circostanze da riconoscere a mente dell'art. 89 cpv. 1 LTF, essendo toccato nei suoi interessi di pubblico imperio degni di protezione (DTF 136 I 265 consid. 1.4 e rinvii). In concreto, il Comune di Camorino è infatti colpito nei suoi compiti e nelle sue competenze ufficiali, in quanto agisce quale corporazione di diritto pubblico a tutela di interessi pubblici come la salvaguardia della sua zona agricola e della pianificazione locale e la protezione dei suoi cittadini dalle immissioni dell'impianto ferroviario. Esso ha inoltre partecipato al procedimento dinanzi all'istanza inferiore, quale opponente (cfr. art. 18f cpv. 1 e 3 della legge federale sulle ferrovie, del 20 dicembre 1957 [Lferr; RS 742.101]).

2.

2.1. Il ricorrente contesta il fatto che il DATEC ha approvato i piani imponendo una serie di oneri e di condizioni per evadere alcune contestazioni sollevate nella sua opposizione e per risolvere talune richieste formulate dallo Stato del Cantone Ticino e dall'Ufficio federale dell'ambiente. Critica in particolare gli oneri di cui ai punti n. 2.1.1, 2.1.2, 2.1.18, 2.1.19, 2.2.2 e 2.2.3 del dispositivo della decisione di approvazione dei piani. Secondo il ricorrente, tali imposizioni non consentirebbero ancora di determinare se l'impianto è conforme alle prescrizioni.

2.2. Giusta l'art. 18f cpv. 1 Lferr, chi ha qualità di parte secondo le prescrizioni della PA (RS 172.021) o della LEspr (RS 711) può, durante il termine di deposito dei piani, fare opposizione presso l'autorità competente. Se non fa opposizione, è escluso dal seguito della procedura. L'art. 18f cpv. 3 Lferr prevede che i Comuni salvaguardano i loro interessi mediante opposizione. Tutte le obiezioni contro il progetto devono essere fatte valere entro il termine di esposizione dei piani. L'oggetto del litigio è infatti delimitato dalle conclusioni formulate durante il periodo di pubblicazione e non può essere ampliato nell'ambito della procedura ricorsuale (DTF 133 II 30 consid. 2.2, 2.4 e 3).

2.3. L'opposizione del Comune di Camorino riguardava la giustificazione delle modifiche al progetto iniziale e verteva essenzialmente sull'aumento delle dimensioni dell'edificio della tecnica ferroviaria e dei posteggi, sull'evacuazione delle acque meteoriche per infiltrazione, sull'antenna telefonica e sul mancato recupero del calore prodotto dagli impianti di refrigerazione. Soltanto gli oneri 2.1.19, 2.2.2 e 2.2.3 si riferiscono a questi aspetti e sono stati imposti dall'autorità federale di approvazione dei piani a seguito delle contestazioni sollevate dal ricorrente. Censure che eccedono le obiezioni formulate dal ricorrente nell'opposizione, quali quelle relative alle immissioni foniche e alla protezione delle acque sotterranee, esulano dall'oggetto del litigio e non possono pertanto essere esaminate in questa sede.

3.

3.1. Statuendo sulla richiesta formulata dal Comune di Camorino di recuperare per quanto possibile, allo scopo di riscaldare edifici pubblici o privati, il calore prodotto dai condensatori e dai compressori dell'impianto ferroviario, il DATEC ha rilevato che il risparmio energetico rientra nella strategia energetica 2050 della Confederazione. Ha riconosciuto che l'edificio della tecnica ferroviaria in esame presenta un potenziale di energia recuperabile, ma il suo finanziamento non è per il momento assicurato, segnatamente tenuto conto che l'edificio stesso non necessita di riscaldamento, sicché un eventuale sistema di teleriscaldamento verrebbe utilizzato unicamente da utenti terzi. Il DATEC ha ritenuto che comunque non è esclusa la possibilità di sfruttare in futuro il calore prodotto dalle installazioni. In considerazione della richiesta formulata dal Comune, ha quindi imposto ad AlpTransit l'onere di elaborare e presentare all'UFT una prova secondo la norma SIA 380/1 "L'energia termica nell'edilizia" (punto n. 2.1.19 del dispositivo).

3.2. Il ricorrente critica l'imposizione di un semplice onere e il fatto che lo stesso sia privo di un termine entro il quale darvi seguito. Sostiene che la questione del risparmio energetico e del recupero del calore prodotto dall'impianto ferroviario avrebbe dovuto essere vagliata in modo approfondito già nell'ambito dell'approvazione dei piani, verificando il rispetto delle prescrizioni legali.

3.3. La censura, formulata in termini generici, è inammissibile, poiché con il ricorso in materia di diritto pubblico è possibile fare valere la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF), nel quale rientrano l'eccesso e l'abuso del potere d'apprezzamento, ma non l'adeguatezza della decisione impugnata (cfr. sentenza 1C 105/2007 del 30 aprile 2008 consid. 7.2). La facoltà del Tribunale federale di esaminare liberamente i fatti e le questioni di diritto, non osta peraltro a che questa Corte si imponga un certo riserbo in presenza di quesiti tecnici e di decisioni dell'autorità di approvazione dei piani prese sulla base di analisi di specialisti. Quale Corte suprema, il Tribunale federale non è né un'autorità superiore di pianificazione né un'autorità di vigilanza in materia ambientale e deve limitarsi ad esaminare se il progetto è conforme al diritto federale, segnatamente se il DATEC abbia omesso di considerare gli interessi toccati, li abbia ponderati erroneamente

o abbia ecceduto o abusato del proprio potere di apprezzamento. Non spetta per contro al Tribunale federale valutare se la soluzione scelta dall'impresa ferroviaria ed approvata dal DATEC sia la migliore tra le alternative possibili (DTF 125 II 643 consid.
4a; 124 II 146 consid. 3c; sentenza 1E.11/2001 del 13 novembre 2011 consid. 1d, in: RDAT I-2002 pag. 428 segg.).
Adducendo semplicemente la possibilità di sfruttare meglio il calore prodotto dall'impianto ferroviario, il ricorrente si limita in sostanza a prospettare una soluzione preferibile sotto il profilo del risparmio energetico, ma non dimostra, né rende verosimile una violazione del diritto da parte del DATEC. Il ricorrente non lamenta in particolare la lesione di una norma specifica, che imporrebbe necessariamente il recupero del calore residuo di un impianto ferroviario (cfr. sentenza 1A.198/2006 del 16 agosto 2007 consid. 7.2, in: RtiD I-2008 pag. 765 segg.). In tali circostanze, il fatto che il DATEC abbia imposto nella decisione di approvazione dei piani quale onere unicamente una verifica sotto il profilo dell'energia termica dell'edificio della tecnica ferroviaria, non risulta di per sé lesivo del diritto, né comporta l'inattuabilità del progetto. Il rilascio dell'autorizzazione a realizzarlo, con la contestuale imposizione di oneri e condizioni, non è d'altra parte contrario al diritto federale nella misura in cui tali oneri siano chiaramente delimitati ed espressamente definiti. Ciò in particolare quando, come in concreto, è in discussione un impianto di grande ampiezza e di notevoli complessità tecniche, quale è quello
legato alla realizzazione della galleria di base del Monte Ceneri, per il quale uno studio dettagliato di un determinato aspetto progettuale può anche non essere ancora opportuno al momento della pubblicazione (cfr. sentenza 1C 343/2011 del 15 marzo 2012 consid. 3.3).

4.

4.1. Nella decisione impugnata, il DATEC, con riferimento all'art. 18h cpv. 2 Lferr, ha ritenuto che per evitare ritardi l'approvazione dell'edificio della tecnica ferroviaria poteva essere eseguita separatamente da quella riguardante le installazioni di radiocomunicazione ferroviaria. Per garantire la sinergia tra le due fasi progettuali, ha reputato che occorreva però escludere dalla decisione in esame gli elementi relativi alle antenne GSM-R/Polycom contenuti nel progetto dell'edificio di tecnica ferroviaria (fondazione del palo per le antenne e dimensionamento del cunicolo tra tale palo e l'edificio medesimo). L'autorità federale ha stabilito che questi elementi, non approvati nella decisione impugnata, avrebbero potuto essere esaminati nel quadro della seconda fase, relativa al progetto adattato delle installazioni di radiocomunicazione. Ha quindi disposto un onere (n. 2.2.3) a carico dell'impresa ferroviaria, nel senso ch'essa era tenuta a presentare dei piani di dettaglio relativi al cunicolo dei cavi che collega l'edificio della tecnica ferroviaria al futuro impianto di radiocomunicazione senza pregiudicare le caratteristiche di quest'ultimo.

4.2. Il ricorrente critica la suddivisione del progetto in due parti. Sostiene che l'art. 18h cpv. 2 Lferr non disciplinerebbe la fattispecie in esame, ma riguarderebbe piuttosto la possibilità di dividere un tronco ferroviario in più tratte delimitate. Adduce che il progetto sarebbe unitario, siccome l'antenna costituirebbe una componente fondamentale dell'edificio della tecnica ferroviaria. Il funzionamento dell'antenna sarebbe infatti vincolato alla realizzazione dei relativi locali tecnici previsti all'interno dell'edificio, la cui valutazione globale verrebbe pregiudicata con la separazione in due procedure distinte.

4.3. L'art. 18h cpv. 2 Lferr consente all'autorità competente di approvare progetti a tappe, se la loro trattazione separata non pregiudica la valutazione globale del progetto. Questa disposizione riprende essenzialmente l'art. 16 cpv. 4 del previgente decreto federale concernente la procedura d'approvazione dei piani per i grandi progetti ferroviari, del 21 giugno 1991, che si riferiva innanzitutto all'approvazione a tappe delle singole tratte di un grande progetto ferroviario (cfr. Messaggio concernente la legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani, del 25 febbraio 1998, in: FF 1998 2029, pag. 2072; DTF 121 II 378 consid. 3-5). Comunque, quand'anche si volesse ritenere di principio applicabile la norma, quantomeno per analogia, in concreto non sono in ogni caso realizzate le condizioni per una trattazione dell'edificio della tecnica ferroviaria separata dalle relative installazioni di radiocomunicazione. Si tratta infatti di componenti del medesimo impianto ferroviario, strettamente connesse sotto il profilo costruttivo e funzionale. Ciò se si considera che i piani della modifica di progetto dell'edificio della tecnica ferroviaria comprendono pure locali adibiti

alle
telecomunicazioni, un cunicolo per i cavi, che collega lo stabile all'antenna, e il basamento della stessa. Queste installazioni presentano quindi un nesso stretto con l'antenna, che non è tuttavia oggetto della procedura in esame, seppure, nella decisione impugnata, il DATEC di transenna l'ha già ritenuta sproporzionata. Certo, l'autorità federale ha escluso dall'approvazione della prima fase il basamento del palo per l'antenna e il dimensionamento del cunicolo. Ha comunque approvato nel principio tale cunicolo, imponendo ad AlpTransit di progettarlo nel dettaglio in modo da non pregiudicare il futuro dimensionamento del palo e del suo basamento. Tuttavia, come riconosciuto sia dal DATEC sia dall'impresa ferroviaria, le dimensioni del cunicolo dipendono dalla portata e dalle caratteristiche dell'antenna. Destinata principalmente a garantire la comunicazione con i treni e la sicurezza del traffico in galleria, essa serve all'esercizio ferroviario ed è parte integrante dell'edificio della tecnica ferroviaria al quale è collegata e al cui interno sono previsti spazi riservati al suo funzionamento. Una valutazione globale del progetto impone pertanto che tutte le componenti dell'impianto siano esaminate congiuntamente in un'unica
decisione. Del resto, nemmeno l'impresa ferroviaria adduce validi argomenti di natura tecnica a sostegno di una trattazione separata del progetto, limitandosi sostanzialmente a giustificare l'inoltro in un secondo tempo della modifica dei piani relativi all'antenna con l'assenza per malattia del Capo progetto delle FFS.
La decisione impugnata deve quindi essere annullata e gli atti rinviati al DATEC, affinché sia eseguita una nuova (unica) procedura di approvazione dei piani riguardante l'edificio della tecnica ferroviaria e il relativo impianto per la radiocomunicazione ferroviaria.

5.

5.1. Il ricorrente lamenta un sovradimensionamento del suddetto edificio e del numero dei posteggi progettati. Sostiene inoltre che l'autorità federale avrebbe dovuto imporre ad AlpTransit una riduzione delle dimensioni dello stabile, quale diretta conseguenza dell'onere n. 2.2.2, secondo cui non potevano essere previsti al suo interno locali destinati a scopi estranei all'esercizio ferroviario.

5.2. Poiché il DATEC dovrà ripronunciarsi sul progetto globale, la questione del dimensionamento dell'edificio e dei posteggi dovrà essere riesaminata dall'autorità federale, tenendo anche conto delle esigenze di spazio dipendenti dall'impianto di radiocomunicazione ferroviaria e dal suo esercizio. Le esposte censure ricorsuali sono quindi premature e non devono essere esaminate in questa sede. Pure la necessità di una perizia, prospettata dal ricorrente nel gravame, deve essere vagliata in primo luogo dall'autorità di approvazione dei piani (cfr. art. 6 cpv. 3 dell'ordinanza sulle ferrovie, del 23 novembre 1983 [Oferr; RS 742.141.1]).

6.
Il ricorrente solleva infine dubbi sull'adeguatezza del sistema di smaltimento delle acque meteoriche raccolte sul tetto dell'edificio della tecnica ferroviaria, sul piazzale e sulle superfici circostanti. Non fa tuttavia valere una violazione del diritto (art. 95 lett. a LTF), ma si limita a enunciare l'inidoneità delle opere di evacuazione dell'acqua piovana, evocando essenzialmente aspetti concernenti la ripartizione dei costi di costruzione di un non meglio precisato "canale fugatore". Questa censura, così come quella generica riguardante "l'impatto ambientale e paesaggistico" del progetto, non adempiono le esigenze di motivazione dell'art. 42 cpv. 2 LTF e sono quindi inammissibili (cfr., sulle esigenze di motivazione, DTF 134 II 244 consid. 2.1; 133 II 249 consid. 1.4.1).

7.

7.1. Ne segue che il ricorso deve essere accolto nella misura della sua ammissibilità. Gli atti devono essere rinviati al DATEC perché esamini il progetto nel suo complesso nell'ambito di un'unica procedura e si pronunci in seguito nuovamente sull'approvazione dei piani.

7.2. Non si prelevano spese giudiziarie a carico di AlpTransit, che fa parte delle organizzazioni incaricate di compiti di diritto pubblico (art. 66 cpv. 4 LTF). Al ricorrente, che ha presentato il gravame nell'esercizio delle sue attribuzioni ufficiali, non si assegnano ripetibili di questa sede (art. 68 cpv. 3 LTF; DTF 134 II 117 consid. 7).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è accolto e la decisione emanata il 4 febbraio 2015 dal DATEC è annullata. Gli atti sono ritornati al DATEC affinché sia eseguita un'unica procedura di approvazione dei piani riguardante l'edificio della tecnica ferroviaria e il relativo impianto per la radiocomunicazione ferroviaria.

2.
Non si prelevano spese giudiziarie e non si assegnano ripetibili.

3.
Comunicazione alle parti, rispettivamente ai loro patrocinatori, al Consiglio di Stato del Cantone Ticino e al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, Ufficio federale dei trasporti.

Losanna, 20 luglio 2015

In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Giudice presidente: Merkli

Il Cancelliere: Gadoni