Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1E.21/2005 /biz

Sentenza del 21 aprile 2006
I Corte di diritto pubblico

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

Parti
Comunione ereditaria fu A.A._____,
B.A._____,
ricorrenti,
patrocinati dall'avv. Luca Beretta Piccoli,

contro

AlpTransit San Gottardo SA, Zentralstrasse 5,
6003 Lucerna,
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, 3003 Berna.

Oggetto
approvazione dei piani della galleria di base del 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 di quello della 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, pubblicata dal 2 aprile al 16 maggio 2003 nei Comuni interessati. Il progetto ferroviario, per quanto concerne i tratti precedenti l'imbocco della galleria del Monte Ceneri, in particolare il nodo di Camorino e la bretella del collegamento diretto Locarno-Lugano, prevede l'espropriazione di una superficie complessiva di 65'783 m2 di terreni agricoli coltivati da alcune aziende locali.
B.
La comunione ereditaria fu A.A._____ è proprietaria dei fondi part. n. 3, 9, 1818, 2000 di Camorino, di complessivi 23'316 m2 per i quali il progetto ferroviario prevede l'espropriazione definitiva. Le particelle sono di natura essenzialmente agricola, destinate all'attività dell'azienda gestita dal coerede B.A._____. Il 16 maggio 2003 i proprietari hanno presentato opposizioni al progetto, in particolare all'espropriazione, e chiesto tra l'altro la sostituzione in natura dei terreni agricoli colpiti da esproprio. Contro una modifica del progetto del giugno 2004, riguardante tra l'altro il nodo di Camorino, i proprietari hanno nuovamente presentato opposizioni il 13 luglio 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. Accolte talune censure sollevate dai proprietari, il DATEC ha tuttavia respinto le loro opposizioni nella misura in cui erano avversati di principio il progetto e l'espropriazione. Riguardo in particolare alla sostituzione in natura dei terreni coltivati, l'Autorità federale ha rilevato che un gruppo di lavoro costituito dall'ente espropriante e dai servizi cantonali competenti aveva elaborato una proposta di nuova ubicazione delle sedi aziendali e dei relativi terreni, che non aveva però trovato applicazione a causa del mancato consenso di tutte le parti interessate. Il DATEC ha nondimeno sospeso la decisione sull'espropriazione della particella n. 9 di Camorino, su cui sorge una casa di abitazione, e imposto ad AlpTransit di assicurare un accesso adeguato all'adiacente part. n. 884, sempre di proprietà della comunione ereditaria.
D.
B.A._____ e gli altri coeredi impugnano con un ricorso di diritto amministrativo del 30 novembre 2005 al Tribunale federale la decisione di approvazione dei piani nella misura in cui il DATEC non si è espresso sulla loro richiesta di sostituzione reale dei terreni coltivati, rispettivamente l'ha respinta. Chiedono che la decisione del DATEC sia annullata e che l'approvazione del progetto nonché la concessione del diritto di espropriazione siano vincolati all'onere di garantire la sostituzione reale integrale dei loro fondi. I ricorrenti fanno valere una violazione del diritto federale, segnatamente dell'art. 8 LEspr e degli art. 9, 26, 27, 29 e 36 Cost. Dei motivi si dirà, per quanto necessario, nei considerandi.
E.
AlpTransit chiede di respingere il ricorso nella misura della sua ammissibilità. Pure il DATEC postula la reiezione del gravame, rinviando alle argomentazioni già esposte nella sua decisione e adducendo che la sostituzione reale dei terreni coltivati costituirebbe una mera facoltà soggetta all'apprezzamento dell'autorità. Sostiene inoltre che sul piano di Magadino non sarebbero comunque disponibili terreni sostitutivi incolti o di minor reddito. Con decreto presidenziale del 26 gennaio 2006 è stata respinta la domanda di conferimento dell'effetto sospensivo contenuta nel ricorso.

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 [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. Il rimedio esperito dai ricorrenti, tempestivo, è pertanto di principio ammissibile (cfr. pure l'art. 99 cpv. 2 lett. d OG).
1.2 In quanto proprietari in comune di fondi interessati dal tracciato ferroviario e oggetto di previsti interventi espropriativi, i ricorrenti, opponenti dinanzi alla precedente istanza (art. 18f cpv. 1 Lferr), sono toccati dalla decisione impugnata e hanno un interesse degno di protezione al suo annullamento: essi sono quindi legittimati a ricorrere (art. 103 lett. a OG).
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 era un'autorità giudiziaria, il Tribunale federale non è infatti vincolato agli accertamenti di fatto eseguiti dalla stessa (cfr. art. 105 cpv. 2 OG cui rinvia l'art. 104 lett. b OG). Esso non può tuttavia rivedere l'adeguatezza della decisione impugnata, non trattandosi di una decisione concernente la determinazione di contribuzioni o di indennità di diritto pubblico, né essendo un simile motivo di ricorso previsto dal diritto federale ferroviario (art. 104 lett. c OG).
1.4 L'espropriazione del fondo part. n. 9 di Camorino non è oggetto del contenzioso in esame, poiché, su questo punto, la decisione del DATEC è stata sospesa in attesa di ulteriori valutazioni riguardo alla possibilità di evitare la demolizione dell'edificio abitativo. Nonostante la precedente istanza abbia formalmente dichiarato irricevibile la domanda degli opponenti, la stessa dovrà pertanto pronunciarsi ulteriormente sulla questione.
2.
2.1 I ricorrenti rimproverano al DATEC di non essersi determinato sulla questione da loro sollevata della sostituzione dei terreni coltivati. Sostengono inoltre che gli espropri previsti comporterebbero la perdita di ampie superfici di terreni agricoli di importanza fondamentale per l'attività di cinque aziende agricole, tra cui la loro,

che si vedrebbe diminuire la superficie coltivabile di 23'316 m2. Ritengono quindi sostanzialmente realizzati i presupposti per vincolare l'espropriazione alla condizione che vengano sostituiti i terreni coltivati secondo l'art. 8 LEspr.

2.2 Giusta l'art. 8 LEspr, ove l'esecuzione dell'opera abbia per effetto di far perdere grandi estensioni di terreno coltivato, la concessione del diritto di espropriazione può essere vincolata alla condizione che l'espropriante provveda a sostituirle integralmente o parzialmente rendendo coltivabili dei terreni incolti o di minor reddito. A questo scopo può essere concessa l'espropriazione, come prevede esplicitamente anche l'art. 4 lett. e LEspr. Nonostante l'art. 8 LEspr si riferisca letteralmente alla "concessione del diritto di espropriazione", permettendo di vincolarla a determinate condizioni, e richiami quindi esplicitamente solo il caso in cui il diritto di espropriazione sia conferito singolarmente a un terzo da parte dell'Autorità (art. 3 cpv. 3 LEspr), il Tribunale federale ha già avuto modo di precisare che l'invocata disposizione è applicabile anche quando il diritto di espropriazione è conferito all'espropriante direttamente dalla legge, come è il caso in concreto per le imprese ferroviarie secondo l'art. 3 cpv. 1 Lferr. Questa interpretazione si impone alla luce dell'importanza politico-economica generale dell'art. 8 LEspr, che vuole garantire la base esistenziale della popolazione rurale colpita da espropri di
ampie superfici agricole. Solo l'imposizione all'espropriante della sostituzione prevista dall'art. 8 LEspr può infatti, in determinati casi, consentire alla Commissione federale di stima di assegnare, nella procedura espropriativa, al singolo espropriato una prestazione reale sulla base dell'art. 18 LEspr (DTF 105 Ib 338 consid. 2b; Heinz Hess/Heinrich Weibel, Das Enteignungsrecht des Bundes, vol. I, Berna 1986, pag. 145 segg.). Il giudizio sulla richiesta di sostituzione di terreni coltivati giusta l'art. 8 LEspr, che può essere presentata anche dai proprietari fondiari colpiti (art. 30 cpv. 1 e 35 LEspr; Hess/Weibel, op. cit., pag. 148), spetta all'Autorità di approvazione dei piani. Essa è in effetti competente a statuire oltre che sulle opposizioni all'espropriazione (cfr. art. 18h cpv. 1 Lferr), anche sulle domande secondo gli art. 7 a 10 LEspr (art. 50 e 55 LEspr; DTF 128 II 368 consid. 3.1, 105 Ib 88 consid. 2).
2.3 Una ricomposizione particellare destinata ad acquisire i diritti necessari alla costruzione dell'opera ferroviaria (art. 3 cpv. 2 e 18v Lferr) non è stata avviata né risulta essere stata oggetto di discussione tra le parti. La questione, accennata da AlpTransit nella sua risposta al ricorso, riguardo all'eventuale carattere sussidiario della normativa espropriativa rispetto a un'eventuale procedura di ricomposizione particellare non è quindi in discussione e non deve essere ulteriormente esaminata in questa sede.

2.4 Benché esplicitamente invocati dai ricorrenti nelle loro opposizioni, il DATEC non si è confrontato con i presupposti dell'applicazione dell'art. 8 LEspr, limitandosi a rilevare che il giudizio sull'indennità espropriativa, segnatamente su una prestazione in denaro o in natura, spettava alla Commissione federale di stima nell'ambito della relativa procedura. Tuttavia, come visto, la competenza di quest'ultima Autorità riguarda essenzialmente il giudizio sull'indennità secondo l'art. 18 LEspr, mentre la decisione sulla domanda ai sensi dell'art. 8 LEspr spettava al DATEC (cfr. art. 64 cpv. 1 lett. a LEspr; DTF 128 II 368 consid. 3.1). La precedente istanza ha invero rilevato che, per affrontare il tema dei compensi in natura, AlpTransit e i servizi cantonali avevano costituito, nel 2002, un gruppo di lavoro denominato "aziende agricole nodo di Camorino", che ha elaborato una proposta per una nuova ubicazione delle aziende e dei terreni coltivati, presentata agli agricoltori coinvolti nell'ottobre 2003: questa non avrebbe avuto esito positivo a causa della mancata adesione di tutte le parti interessate. Nella sua risposta al gravame, il DATEC ha inoltre addotto che sul piano di Magadino non sarebbero più disponibili superfici
incolte o di minor reddito idonee a una sostituzione. Queste argomentazioni, generali e succinte, non permettono tuttavia di escludere di per sé l'applicazione dell'art. 8 LEspr in un caso come quello in esame.
La circostanza secondo cui le trattative private volte a elaborare un nuovo assetto fondiario per le aziende agricole colpite non hanno avuto successo non è infatti rilevante, visto che una procedura ordinaria di approvazione dei piani è comunque stata avviata e nella stessa rientra anche il giudizio su determinate questioni espropriative, come quella qui litigiosa relativa alla sostituzione dei terreni coltivati. Anzi, il fatto che le parti si siano adoperate per risolvere la questione mediante una compensazione reale a favore degli agricoltori interessati, avvalora semmai la fondatezza della priorità di una sostituzione dei terreni persi. D'altra parte, la generica affermazione del DATEC sulla pretesa irreperibilità di superfici incolte o di minor reddito idonee, non risulta supportata da accertamenti di fatto completi ed è quindi lesiva del diritto federale (art. 104 lett. b OG).
2.5 Contrariamente all'opinione dell'impresa ferroviaria espropriante, l'art. 8 LEspr non è applicabile sola-

mente al caso della perdita di estensioni di terreno in seguito alla costruzione di bacini di accumulazione, ove il diritto di espropriazione deve essere concesso dall'autorità competente (cfr. art. 46 della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche, del 22 dicembre 1916 [RS 721.80]). Come visto, la disposizione è infatti applicabile anche quando, come in concreto, il diritto di espropriazione è conferito all'espropriante direttamente dalla legge (DTF 105 Ib 338 consid. 2b; Hess/Weibel, op. cit., pag. 147). D'altra parte, la perdita delle superfici di terreno coltivato non va considerata unicamente con riferimento al singolo proprietario colpito, ma deve essere valutata nel suo insieme, tenendo conto della riduzione complessiva dell'area agricola in conseguenza dell'esecuzione dell'opera nel comparto interessato. Ora, risulta che il progetto, nel settore del "nodo di Camorino", prevede l'espropriazione definitiva di complessivi 65'783 m2 di superficie per l'avvicendamento colturale e interessa in particolare i terreni di perlomeno quattro aziende agricole di una certa importanza, situate sul piano di Magadino, in
una regione in cui il settore agricolo riveste tuttora una portata rilevante nel contesto socio-economico cantonale. Su questo aspetto, la decisione del DATEC è del resto stata impugnata anche da altri proprietari di terreni agricoli vicini (causa 1E.22/2005). Tenuto conto delle dimensioni delle aziende colpite, l'intervento espropriativo appare ampio e potrebbe gravemente pregiudicare la possibilità per parte del ceto agricolo di continuare a svolgere la sua attività in modo redditizio. In tali circostanze, ricordata l'estensione della superficie di terreno persa, si giustificava e imponeva di principio di esaminare in modo approfondito la possibilità di un'eventuale sostituzione di terreni coltivati giusta l'art. 8 LEspr. L'entità di tale perdita potrebbe d'altra parte, in caso di mancata sostituzione dei terreni, precludere alla Commissione federale di stima la possibilità di assegnare in sede espropriativa eventuali prestazioni in natura secondo l'art. 18 LEspr.
2.6 Omettendo di esaminare compiutamente la possibilità prevista dall'art. 8 LEspr di vincolare l'espropriazione alla sostituzione dei terreni persi e di pronunciarsi su tale questione con la decisione di approvazione dei piani, il DATEC ha quindi violato il diritto federale. Su questo punto, il ricorso deve pertanto essere accolto e gli atti rinviati all'Autorità federale perché proceda in tal senso, ponderando tutti gli interessi in gioco. Le ulteriori contestazioni, invero soltanto succintamente accennate dai ricorrenti, non devono essere esaminate in questa sede, siccome sollevate in stretta connessione con la domanda di sostituzione reale giusta l'art. 8 LEspr e dipendenti quindi sostanzialmente dal giudizio sulla stessa.
2.7 Né occorre esaminare la critica dei ricorrenti riguardo alla qualità dell'accesso del loro fondo part. n. 884 di Camorino. Ribadendo genericamente la richiesta di un migliore accesso mediante l'anticipazione di uno svincolo sulla strada cantonale, essi contestano in sostanza l'adeguatezza dell'accesso previsto. Premesso che i ricorrenti disattendono al proposito che il DATEC ha comunque imposto all'impresa ferroviaria di assicurare un accesso idoneo alla particella, la pretesa inadeguatezza su questo punto della decisione impugnata non può in concreto essere oggetto del rimedio di diritto amministrativo al Tribunale federale (art. 104 lett. c OG).
3.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso deve quindi essere accolto nel senso dei considerandi. Le spese e le ripetibili sono poste a carico di AlpTransit, anche in considerazione della sua soccombenza (art. 116 cpv. 1 LEspr, art. 156 cpv. 1 e 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è accolto nel senso che gli atti sono rinviati al DATEC perché si pronunci sulla domanda secondo l'art. 8 LEspr.
2.
La tassa di giustizia di fr. 2'000.– è posta a carico di AlpTransit San Gottardo SA, che rifonderà ai ricorrenti un'indennità complessiva di fr. 2'000.– a titolo di ripetibili della sede federale.
3.
Comunicazione al patrocinatore dei ricorrenti, 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, 21 aprile 2006
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: