Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1E.18/2005 /biz

Sentenza del 26 giugno 2006
I Corte di diritto pubblico

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

Parti
Comune di Camignolo,
ricorrente, rappresentato dal Municipio e patrocinato dall'avv. Rocco Taminelli,

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 Camignolo, sul cui territorio è segnatamente prevista la realizzazione di aree destinate al deposito di humus e alle installazioni di cantiere.
B.
Nel termine di deposito dei piani, il 15 maggio 2003, il Comune di Camignolo ha presentato un'opposizione con la quale ha tra l'altro contestato l'ubicazione delle aree previste per il deposito di humus e per la fabbricazione e lo stoccaggio dei conci (elementi in calcestruzzo per il rinforzo dell'anello del tunnel). L'opponente ha rilevato che tali aree erano troppo vicine al suo comprensorio residenziale e intaccavano una zona agricola pregiata, caratterizzata da superfici per l'avvicendamento colturale: ha quindi prospettato delle soluzioni alternative. Con una modifica del progetto del giugno 2004, AlpTransit ha, tra l'altro, rinunciato alla realizzazione a Camignolo dell'impianto per la fabbricazione e lo stoccaggio dei conci, prevedendone l'installazione presso il cantiere di Camorino, e comunque riservato il relativo comparto alla logistica attrezzata, adibita in particolare a magazzini, depositi provvisori di materiali e piazzale di riserva per il parco veicoli. Il Comune ha ribadito il 5 luglio 2004 la propria opposizione, avversando anche le modifiche del progetto.
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. Il DATEC ha respinto l'opposizione del Comune di Camignolo riguardo alla richiesta di ubicare altrove le aree previste per il deposito di humus e per la logistica.
D.
Il Comune di Camignolo impugna con un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale la decisione di approvazione dei piani, chiedendo di annullarla e di confermare le sue opposizioni riguardo alle aree per il deposito di humus e per la logistica attrezzata previste sul suo territorio. Il ricorrente lamenta sostanzialmente una ponderazione insufficiente degli interessi in discussione, con particolare riferimento a possibili ubicazioni alternative.
E.
Il DATEC postula la reiezione del ricorso, mentre AlpTransit chiede di respingerlo nella misura della sua ammissibilità.
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 [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 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. Nei limiti esposti, il Comune di Camignolo, in quanto già opponente dinanzi alla precedente istanza (art. 18f cpv. 1 e 3 Lferr), è pertanto legittimato a
ricorrere.
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). 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.
Nella misura in cui il ricorrente, richiamando in particolare l'art. 11 del decreto sul transito alpino, si riferisce al progetto preliminare approvato dal Consiglio federale e al contenuto del piano settoriale AlpTransit (del 15 marzo 1999), ribadendo l'esigenza del rispetto dei principi della pianificazione del territorio e della protezione ambientale, il gravame è inammissibile. In effetti, poiché l'oggetto del presente litigio è unicamente il progetto di pubblicazione approvato dal DATEC (art. 12 del decreto sul transito alpino, art. 24 seg. OTrAl e art. 18 segg. Lferr) le censure riguardanti la conformità alla LPT e alla LPAmb degli strumenti pianificatori di ordine superiore, quale è in concreto il piano settoriale, esulano dalla presente procedura ricorsuale e non possono essere esaminate nel merito (cfr. art. 108 cpv. 2 OG; DTF 131 II 449 consid. 1.3, 130 I 312 consid. 1.3.1, 125 II 230

consid. 1c). D'altra parte, il Tribunale federale ha già avuto modo di precisare che il progetto preliminare e i suoi elementi fissati nel piano settoriale sono di principio vincolanti nell'ambito della successiva procedura di approvazione dei piani e non possono quindi più essere rimessi in discussione in questa sede (cfr. art. 18 e 24 seg. OTrAl; sentenza 1E.10/2001 del 26 novembre 2001, consid. 2b, apparsa in: RDAT I-2002, n. 65, pag. 434 segg.).
3.
3.1 Il ricorrente rimprovera al DATEC di avere eseguito una ponderazione insufficiente degli interessi riguardo alle ubicazioni delle aree destinate al deposito di humus e alla logistica attrezzata previste sul suo territorio. Sostiene che l'Autorità di approvazione dei piani non avrebbe preso in considerazione gli argomenti da lui addotti in sede di opposizione, quali la perdita delle uniche superfici per l'avvicendamento colturale che sarebbero ancora disponibili in quei luoghi, nonché la vicinanza degli impianti ferroviari alla zona residenziale comunale e a una zona di protezione destinata a realizzare un pozzo di captazione di acqua potabile.
3.2 Nell'ambito di una procedura di approvazione dei piani, il Tribunale federale pone esigenze severe riguardo all'accertamento delle situazioni di fatto quando si tratta di impianti che, come quello in esame, incidono considerevolmente sull'ambiente. Un giudizio sul rispetto delle esigenze di protezione ambientale, in particolare un'accurata ponderazione degli interessi, è possibile solo sulla base di un ampio esame degli effetti della costruzione ferroviaria e del suo esercizio (DTF 121 II 378 consid. 1e/aa, 120 Ib 233 consid. 3e e rinvii). La questione di sapere se gli interessi favorevoli e contrari all'opera siano stati ponderati correttamente è innanzitutto di diritto e il Tribunale federale la esamina liberamente (cfr. art. 1 cpv. 2 in relazione con l'art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio [OPT; RS 700.1]). Esso si impone un certo riserbo quando si tratta di quesiti tecnici e se l'Autorità di approvazione dei piani ha preso la sua decisione fondandosi su un esame dell'impatto sull'ambiente e su rapporti e analisi di specialisti. In questi casi, il Tribunale federale deve nondimeno chiarire se tutti i possibili interessi toccati siano stati rilevati e valutati e se i possibili effetti dell'impianto
siano stati considerati nella decisione (DTF 125 II 643 consid. 4a, 121 II 378 consid. 1e/bb, sentenza 1E.11/2001 del 13 novembre 2001 nella causa Comune di Biasca, consid. 1d, apparsa in: RDAT I-2002, n. 64, pag. 428 segg.).
3.3 Riguardo agli aspetti qui litigiosi delle ubicazioni delle aree per il deposito di humus e per la logistica attrezzata, il DATEC ha riassunto nel suo giudizio il contenuto delle opposizioni del Comune e le relative prese di posizione di AlpTransit, limitandosi poi ad addurre succintamente di avere esaminato la documentazione dell'impresa ferroviaria, di condividerne le valutazioni e di ritenere che l'interesse pubblico alla realizzazione del progetto prevarrebbe su quello dell'opponente alla conservazione del suo territorio allo stato attuale (cfr. decisione impugnata, pag. 213 seg. e 218 segg.). Non risulta in tali circostanze che l'Autorità di approvazione dei piani abbia eseguito una completa ed accurata ponderazione degli interessi in gioco dando atto in modo autonomo delle sue valutazioni e delle sue conclusioni nel giudizio impugnato. Certo, il DATEC ha rilevato che il rapporto d'impatto ambientale prevede una serie di misure volte a limitare nella fase di costruzione gli effetti del progetto sull'ambiente, richiamando altresì l'obbligo per il costruttore di rispettare le direttive federali sul rumore e sulla protezione dell'aria nei cantieri. Nondimeno la precedente istanza ha omesso di ponderare globalmente gli
interessi in gioco, tenendo conto anche degli aspetti sollevati dal ricorrente, in particolare riguardo alle esigenze di tutela della zona agricola e dei vicini comparti residenziali. D'altra parte, in occasione dell'udienza di conciliazione dell'8 ottobre 2004, l'Ufficio federale dei trasporti aveva esplicitamente rilevato che l'impresa ferroviaria avrebbe approfondito eventuali ubicazioni alternative per la logistica attrezzata, come pure la possibilità di collocare il deposito di humus in località "Gerre di Camignolo". Ritenuta l'ampia portata del progetto sul territorio comunale, spettava quindi all'Autorità federale verificare ulteriormente gli accertamenti eseguiti al proposito da AlpTransit, valutando nel contesto degli interessi sollevati dal Comune le ragioni essenzialmente tecniche che, secondo il costruttore ferroviario, escluderebbero ubicazioni alternative.
3.4 Le costruzioni e gli impianti destinati esclusivamente o prevalentemente alla costruzione o all'esercizio di una ferrovia (impianti ferroviari) - tra i quali rientrano anche gli impianti connessi con la costruzione e l'esercizio, nonché le ubicazioni per il deposito di materiale di scavo che sono in stretto rapporto spaziale e funzionale con l'impianto progettato (cfr. art. 18 cpv. 6 Lferr) - soggiacciono alla procedura (federale) di approvazione dei piani (cfr. art. 18 cpv. 1 Lferr). Non è quindi di principio necessaria alcuna autorizzazione o piano di diritto cantonale (cfr. art. 18 cpv. 4 Lferr). Il diritto emanato dai Cantoni e dai Comuni nei rispettivi ambiti di competenza, così come le relative facoltà decisionali non possono ostare all'approvazione dei piani da

parte del DATEC (DTF 121 II 378 consid. 9a pag. 396; Thomas Pfisterer, Die Anliegen der Kantone im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren, in: Giurisdizione costituzionale e giurisdizione amministrativa, Zurigo 1992, pag. 195 e 197). L'Autorità di approvazione dei piani deve tuttavia tenere conto del diritto cantonale per quanto esso non limiti in modo sproporzionato l'adempimento dei compiti dell'impresa ferroviaria (art. 18 cpv. 4 Lferr, art. 4 del
decreto sul transito alpino). Occorre pertanto esaminare nel singolo caso, nell'ambito di una ponderazione globale degli interessi coinvolti, in quale misura si giustifichi di eventualmente tenere conto delle richieste formulate sulla base del diritto cantonale, segnatamente di quello edilizio, pianificatorio, stradale, di protezione delle acque e di tutela della natura e del paesaggio (cfr. DTF 121 II 378 consid. 9; Pfisterer, op. cit., pag. 198). Come visto, il ricorrente ha essenzialmente addotto argomentazioni di natura pianificatoria, riferite in particolare alla salvaguardia delle superfici agricole comunali colpite dal progetto ferroviario, evocando altresì la presenza di una zona di protezione riservata alla realizzazione di un pozzo di captazione per l'acqua potabile. Ha inoltre lamentato la vicinanza degli impianti litigiosi al comparto edificabile del Comune e prospettato una serie di ubicazioni alternative, che peraltro non sono state ritenute d'acchito manifestamente infondate, visto che al proposito la stessa Autorità federale ha imposto ulteriori approfondimenti. Si imponeva quindi di considerare, accanto alle esigenze tecniche addotte da AlpTransit, anche questi ulteriori aspetti e di valutarli nell'ambito di una
ponderazione complessiva del progetto. Contrariamente a quanto sembrano ritenere la controparte e il DATEC, la circostanza che il piano settoriale preveda genericamente le installazioni di cantiere nelle zone di Camignolo/Mezzovico non dispensava dall'eseguire tale ponderazione: il piano settoriale indica infatti l'ubicazione delle diverse aree di cantiere e di gestione del materiale soltanto con un grado di precisione limitato e non stabilisce i singoli fondi da utilizzare per la realizzazione di uno specifico impianto, essendo necessarie ulteriori concretizzazioni nell'ambito dei piani di pubblicazione (cfr. scheda n. 3.145 del piano settoriale, pag. 118 seg.; art. 18 OTrAl).
4.
Ne consegue che la decisione impugnata è viziata da un abuso del potere di apprezzamento e viola di conseguenza il diritto federale (art. 104 lett. a OG). Il ricorso deve quindi essere accolto nella misura della sua ammissibilità. Gli atti sono rinviati al DATEC perché esegua una ponderazione accurata degli interessi in discussione e si pronunci in seguito nuovamente sull'approvazione dei piani per quanto concerne gli impianti per il deposito di humus e per la logistica attrezzata litigiosi. 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.
In quanto ammissibile, il ricorso è accolto. La decisione impugnata è annullata nella misura in cui approva le aree per il deposito di humus e per la logistica attrezzata nel Comune di Camignolo.
§ Gli atti sono rinviati al DATEC per una nuova decisione nel senso dei considerandi.
2.
La tassa di giustizia di fr. 2'000.– è posta a carico di AlpTransit San Gottardo SA, che rifonderà al ricorrente un'indennità di fr. 2'000.– a titolo di ripetibili della sede federale.
3.
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, 26 giugno 2006
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: