Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1E.6/2006 /biz

Sentenza del 30 maggio 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,
Presidente della Commissione federale di ricorso
in materia d'infrastrutture e ambiente,
casella postale 336, 3000 Berna 14.

Oggetto
circonvallazione di Roveredo della strada nazionale
N 13 (revoca dell'effetto sospensivo);

ricorso di diritto amministrativo contro la decisione emanata il 22 dicembre 2005 dal presidente della Commissione federale di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente.

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 decisione del 23 aprile 2004 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.
In pendenza di procedura, il Dipartimento costruzioni, trasporti e foreste dei Grigioni ha chiesto il 10 agosto 2005 alla Commissione di ricorso di revocare l'effetto sospensivo al ricorso, limitatamente al tratto autostradale iniziale di 4,47 km.
C.
Con decisione del 22 dicembre 2005 il presidente della Commissione di ricorso ha accolto l'istanza di revoca dell'effetto sospensivo, autorizzando l'avvio dei lavori di costruzione secondo la variante che prevede l'allacciamento diretto in territorio di Grono del nuovo tracciato all'autostrada esistente ïprevia approvazione dei piani d'abbassamento della carreggiata dinanzi all'abitato di Grono da parte del Consiglio federale.. In caso di mancata approvazione di questi piani, detto presidente ha autorizzato l'inizio della costruzione secondo il progetto approvato il 23 aprile 2004 dal DATEC. Con una decisione parziale di stessa data, 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 dell'11 gennaio 2006 al Tribunale federale la decisione di revoca dell'effetto sospensivo chiedendo di annullarla e di restituire tale effetto al suo gravame del 27 maggio 2004. Dei motivi si dirà, per quanto necessario, nei considerandi.
E.
La Commissione di ricorso e il Cantone dei Grigioni chiedono di respingere il ricorso, mentre il DATEC chiede di dichiararlo privo d'oggetto. Frattanto, con un ulteriore ricorso di diritto amministrativo del 30 gennaio 2006, il ricorrente ha impugnato anche la contestuale decisione parziale di merito (causa 1E.8/2006). L'8 maggio 2006 il direttore del Dipartimento costruzioni, trasporti e foreste dei Grigioni ha comunicato al Tribunale federale l'esito negativo delle notorie trattative in corso tra le parti.

Diritto:
1.
1.1 L'oggetto dell'impugnativa è una decisione che revoca l'effetto sospensivo al gravame pendente dinanzi alla Commissione di ricorso nella misura in cui non è stato evaso con la decisione parziale di stessa data. Si tratta al proposito di una decisione incidentale impugnabile con un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, siccome questo rimedio è di principio ammissibile contro la decisione finale della Commissione di ricorso riguardante l'approvazione dei piani (art. 101 lett. a in relazione con l'art. 99 cpv. 2 lett. d OG).
Visto l'esito del ricorso in esame, si può lasciare indecisa la questione di sapere se in concreto la decisione incidentale possa cagionare per il ricorrente un pregiudizio irreparabile, presupposto ulteriore per l'ammissibilità del gravame (cfr. art. 97 OG in relazione con gli art. 5 e 45 cpv. 1 PA; DTF 127 II 132 consid. 2a e rinvii).
1.2 Quale parte nel procedimento amministrativo il ricorrente è abilitato a fare valere, indipendentemente dalla sua legittimazione nel merito, che il presidente della Commissione di ricorso avrebbe revocato a torto l'effetto sospensivo al suo gravame (DTF 129 II 286 consid. 1.3).
2.
2.1 Il ricorrente lamenta la violazione della garanzia di un giudice indipendente e imparziale (art. 30 cpv. 1 Cost.). Sostiene che il giudice delegato all'istruttoria della Commissione di ricorso in una lettera del 12 luglio 2005 avrebbe suggerito al Comune di Roveredo di chiedere la revoca dell'effetto sospensivo, lasciando intendere che un'eventuale istanza in tal senso sarebbe stata accolta. Rileva inoltre l'esistenza sui piani di indicazioni quali ïtracciato definitivo secondo la decisione della Commissione ricorsi, äpprovazione parzialeë äpprovazione successiva, quale anticipazione concordata del giudizio.
2.2 Ora, queste circostanze erano note al ricorrente già in pendenza della procedura dinanzi alla Commissione di ricorso, ben prima ch'essa emanasse le decisioni del 22 dicembre 2005 impugnate in questa sede. Nelle osservazioni del 21 ottobre 2005, alla richiesta di revoca dell'effetto sospensivo il ricorrente si era limitato a chiedere spiegazioni riguardo a eventuali contatti informali con le parti in relazione alle diciture sui piani. Il giudice delegato vi ha dato seguito con lettera del 25 ottobre 2005, negando l'esistenza di simili contatti e richiamando al ricorrente la facoltà di presentare una domanda di ricusazione ai sensi dell'art. 10 PA. Non risulta che il ricorrente abbia poi esplicitamente insistito su questo aspetto, presentando una formale domanda

di ricusa nei confronti del giudice delegato o di altri membri della Commissione chiamata a statuire sulla causa. Eventuali motivi di esclusione o ricusazione dovevano infatti essere fatti valere non appena possibile, alla prima occasione utile dopo averne avuto conoscenza. Invocando soltanto ora una pretesa violazione dell'art. 30 cpv. 1 Cost., dopo avere atteso l'esito della procedura dinanzi alla Commissione di ricorso, il ricorrente disattende quindi il principio
della buona fede processuale (DTF 124 I 121 consid. 2, 121 I 30 consid. 5f e rinvii).
3.
3.1 Il Comune di Grono sostiene essenzialmente che la revoca dell'effetto sospensivo non sarebbe giustificata da motivi di economia processuale o di urgenza, ritenuto che la Commissione di ricorso ha contestualmente emanato anche una decisione parziale sulla questione più importante dello spostamento del tracciato autostradale. Esclude inoltre il rischio di eventuali ulteriori lungaggini, tanto più che la revoca è pure subordinata all'approvazione da parte del Consiglio federale di una modifica del progetto generale. Il ricorrente critica la procedura adottata dalla Commissione di ricorso, sottolineando la confusione generata dalla contemporanea emanazione delle due decisioni e adduce per finire una pretesa disparità di trattamento.
3.2 Secondo l'art. 55 cpv. 2 PA, dopo il deposito del ricorso, il presidente dell'autorità di ricorso gli può togliere l'effetto sospensivo. Ora, la realizzazione del progetto in discussione presuppone l'espropriazione di fondi interessati dal tracciato stradale. Il ricorrente, quale proprietario fondiario, risulta in particolare essere colpito da un previsto esproprio di una superficie di 3'385 m2 e dall'occupazione temporanea di 1'855 m2. Trattandosi della realizzazione un'opera pubblica per la quale sono necessari interventi espropriativi l'inizio dei lavori può avvenire solo al termine della procedura espropriativa, rispettivamente quando fosse autorizzata l'anticipata immissione in possesso che dovesse essere chiesta dall'ente espropriante (art. 39 cpv. 4 LSN in relazione con l'art. 76 cpv. 4 LEspr). La decisione sulla domanda di anticipata immissione in possesso è di competenza del presidente della Commissione federale di stima, che deve sentire i proprietari interessati (art. 39 cpv. 4 LSN, art. 76 cpv. 2 LEspr), i quali possono proporre in quell'ambito i motivi che, a loro dire, si opporrebbero a una realizzazione immediata del progetto prima del pagamento dell'indennità, rispettivamente prima della fine delle procedure di
ricorso contro l'approvazione dei piani. Di massima, non si giustifica quindi di conferire in quest'ultime procedure l'effetto sospensivo ai ricorsi, occorrendo lasciare al presidente della Commissione federale di stima la facoltà di ponderare gli interessi in discussione in ogni singolo caso in cui è richiesta l'anticipata immissione in possesso (cfr. art. 76 cpv. 4 LEspr; DTF 115 Ib 94, 104 Ib 176 consid. 2). Questa giurisprudenza, riferita in origine al ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, può valere analogamente per la procedura dinanzi alla Commissione di ricorso nell'ambito dell'applicazione dell'art. 55 PA (cfr. sentenza 1A.172/2004 del 21 settembre 2004, consid. 5, apparsa in: ZBl 106/2005, pag. 263 segg.; sentenza 1E.14/2000 del 1°febbraio 2001).
3.3 Premesso che la questione principale dello spostamento del tracciato è stata oggetto della contestuale decisione parziale sicché un eventuale effetto sospensivo al proposito concerne di per sé il ricorso di diritto amministrativo presentato dal ricorrente contro tale giudizio (art. 111 cpv. 2 OG), per i motivi esposti al precedente considerando la revoca dell'effetto sospensivo non viola comunque il diritto federale. Il ricorrente potrà infatti, se del caso, addurre le ragioni che giustificherebbero il mantenimento dello stato di fatto nell'ambito dell'eventuale procedura di anticipata immissione in possesso.
Nelle esposte circostanze, pur considerando che invero la revoca dell'effetto sospensivo, adottata contestualmente alla decisione parziale sul merito con la quale sono rimaste inevase talune censure ricorsuali, provoca in concreto una situazione processuale inutilmente complessa e di difficile lettura, non occorre esaminare ulteriormente le argomentazioni sollevate dal ricorrente concernenti peraltro anche il merito della causa. Né va in particolare esaminata la condizione posta dalla precedente istanza di subordinare l'avvio dei lavori di costruzione all'approvazione da parte del Consiglio federale dell'abbassamento della carreggiata dinanzi all'abitato di Grono: da un canto, il giudizio su questo quesito potrebbe infatti pregiudicare la decisione del Tribunale federale sui gravami di merito (cfr. DTF 129 II 286 consid. 3) e, dall'altro, l'eventuale invalidamento della condizione posta non potrebbe di principio essere pronunciato in questa sede, poiché nel periodo di revoca dell'effetto sospensivo, esso potrebbe comportare per il ricorrente un peggioramento della sua posizione (cfr. art. 114 cpv. 1 OG).
4.
Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere respinto. Vista la natura della presente procedura

si rinuncia a prelevare una tassa di giustizia. Al ricorrente, soccombente, non si assegnano ripetibili della sede federale.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
Non si preleva una tassa di giustizia.
3.
Non si assegnano ripetibili della sede federale.
4.
Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, al Governo dei Grigioni, al Presidente della Commissione federale di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente nonché al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.
Losanna, 30 maggio 2006
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: