Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1E.8/2004 /biz

Sentenza del 31 gennaio 2005
I Corte di diritto pubblico

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

Parti
AlpTransit San Gottardo SA,
ricorrente,

contro

A._____,
opponente, patrocinato dall'avv. Monica Sartori Lombardi,
Commissione federale di stima del 13°Circondario

Oggetto
espropriazione (indennità per immissioni),

ricorso di diritto amministrativo contro la decisione emanata il 10 marzo 2004 dalla Commissione federale di stima del 13°Circondario.

Fatti:
A.
Il progetto di galleria di base del San Gottardo per una linea delle Ferrovie federali svizzere (FFS) tra l'area di Altdorf/Erstfeld e quella di Bodio/Biasca fa parte dei progetti disciplinati dal decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (decreto sul traffico alpino, RS 742.104; cfr. art. 5bis lett. a di tale decreto). Per l'attuazione dell'attacco intermedio di Faido-Polmengo è stata ordinata dal Dipartimento federale dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia (ora: Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, DATEC) una procedura di approvazione dei piani combinata con una procedura di espropriazione, aperta il 25 ottobre 1995 dalla Commissione federale di stima del 13°circondario (CFS). La società AlpTransit San Gottardo SA (in seguito: AlpTransit), costituita nel 1998, è nel frattempo subentrata alle FFS nell'attuazione dell'intero progetto ed i piani sono stati approvati dal DATEC il 4 maggio 1999.
In seguito alle opposizioni presentate contro il progetto originale, il 6 marzo 1998 è stata aperta un'ulteriore procedura combinata relativa a modifiche dei piani riguardanti il trasporto e la gestione del materiale, nonché la realizzazione a Polmengo dell'impianto per la lavorazione degli inerti per il calcestruzzo, compresa la creazione di un deposito intermedio, e una diversa disposizione delle installazioni di cantiere. Con decisioni del 30 giugno e del 2 novembre 2000, il DATEC ha approvato i piani modificati e, con decisione del 17 gennaio 2001, ha approvato i progetti di dettaglio concernenti l'accompagnamento ambientale e la protezione del suolo.
B.
A._____ è proprietario a Mairengo, nella frazione di Polmengo di sopra, del fondo part. n. xxx, inserito nella zona residenziale primaria del piano regolatore comunale con grado II di sensibilità al rumore. Sul fondo, di complessivi 1826 m2, sorgono una casa di abitazione bifamiliare, edificata nel 1986, ed un'autorimessa.
Durante l'udienza di discussione e di sopralluogo, del 28 settembre 1998, dinanzi alla CFS A._____ ha

rinunciato a fare valere le pretese notificate cautelativamente il 17 febbraio 1993 riguardo ai lavori preparatori per la galleria di base (cunicolo di sondaggio di Piora), che sarebbero state considerate come tempestiva notifica per le immissioni causate dalla realizzazione delle opere oggetto delle procedure espropriative aperte il 25 ottobre 1995 ed il 6 marzo 1998. Dal canto suo, a proposito, AlpTransit ha esplicitamente rinunciato ad invocare la prescrizione o la perenzione.
C.
Iniziati il 1°novembre 1999 i lavori di costruzione, il 28 dicembre 2000 A._____ si è aggravato dinanzi alla CFS chiedendo il versamento di un'indennità per gli inconvenienti causati dalle immissioni eccessive di rumore e polvere provocate dal cantiere di Polmengo.
All'udienza di conciliazione del 17 aprile 2001, le parti si sono dichiarate disposte a risolvere consensualmente la vertenza e, nel contempo, hanno preso atto dell'eventuale designazione da parte della CFS di uno o più periti incaricati di verificare le misurazioni effettuate da AlpTransit sull'inquinamento fonico ed atmosferico. Nel seguito, la CFS ha fatto capo, per la questione fonica, alla consulenza del fisico acustico dott. Robert Hofmann e, per l'aspetto delle polveri, a quella del dott. Angelo Bernasconi, funzionario dell'Ufficio della protezione dell'aria del Dipartimento del territorio del Cantone Ticino.
Dopo che tre analoghe procedure concernenti fondi vicini sono state stralciate dai ruoli per intervenuta transazione sulle indennità, la CFS ha proposto, durante l'udienza per incombenti del 14 novembre 2003, di liquidare la controversia con il versamento da parte di AlpTransit di un'indennità fr. 50'000.–. Ritenuta la mancata adesione dell'espropriante, la CFS ha assegnato alle parti un termine fino al 9 gennaio 2004 per presentare eventuali conclusioni: solo l'espropriato vi ha dato seguito, inoltrando una presa di posizione e allegando altri atti. La CFS ha successivamente eseguito ulteriori accertamenti.
D.
Con decisione del 10 marzo 2004, la CFS ha riconosciuto all'espropriato un'indennità di fr. 70'000.– oltre interessi, a carico di AlpTransit, per le immissioni provocate dal cantiere dell'attacco intermedio di Faido-Polmengo. Viste la portata e l'importanza dell'opera ferroviaria, la CFS ha ritenuto inevitabili le immissioni dovute ai lavori di costruzione ed eccessive, nonché oggettivamente eccezionali, le molestie causate dal cantiere. In considerazione della situazione dei luoghi e dell'ubicazione della particella interessata, ha poi rilevato che la natura, l'intensità e la varietà delle immissioni risultavano straordinarie e incompatibili con la zona residenziale destinata ad abitazioni primarie. Secondo la CFS, il proprietario aveva quindi diritto a un'indennità che doveva essere corrisposta in denaro: accertato per il terreno e le costruzioni un valore complessivo, senza immissioni, di fr. 690'000.– e tenuto conto della svalutazione del fondo (10 %) e della perdita di reddito dovuta alle stesse (40 % nei primi tre anni e 20 % nei nove anni successivi), l'indennizzo è stato fissato in fr. 70'000.–.
E.
AlpTransit impugna questa decisione con un ricorso di diritto amministrativo del 26 aprile 2004 al Tribunale federale, chiedendo di accertare una violazione del diritto di essere sentito e di constatare che le emissioni del cantiere non sarebbero, sin dall'inizio, eccessive e non comporterebbero quindi il versamento d'indennità espropriative. La ricorrente chiede in ogni caso di calcolare gli interessi tenendo conto del termine di scadenza media e postula l'esperimento di un sopralluogo. Essa fa valere, oltre alla violazione del diritto di essere sentito, una lesione del diritto federale, un eccesso e un abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto e incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza della decisione impugnata. Dei motivi si dirà, per quanto necessario, nei considerandi.
F.
Il 17 maggio 2004 l'espropriato ha introdotto un ricorso adesivo con il quale ha postulato di aumentare l'indennità a fr. 140'000.–. Con la risposta al ricorso principale egli ha chiesto di respingerlo. Nelle osservazioni al ricorso adesivo, l'espropriante ha contestato le allegazioni dell'espropriato chiedendo la reiezione del rimedio adesivo. La CFS si è riconfermata nella propria decisione.

Diritto:
1.
1.1 Contro le decisioni delle Commissioni federali di stima è dato il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (art. 77 cpv. 1 LEspr, art. 115 cpv. 1 OG). Sia AlpTransit sia A._____, quali parti principali al procedimento, sono legittimati a ricorrere, rispettivamente a proporre ricorso adesivo, e a presentare conclusioni indipendenti (art. 78 cpv. 1 e 2 prima frase LEspr). I termini di 30 giorni per il ricorso principale (art.

106 OG in relazione con gli art. 115 cpv. 1 OG e 77 cpv. 2 LEspr), rispettivamente di 10 giorni per il rimedio adesivo (art. 78 cpv. 2 LEspr), sono rispettati. Entrambi i gravami sono quindi, sotto i citati profili, di principio ammissibili.
Nonostante le CFS costituiscano autorità giudiziarie ai sensi dell'art. 105 cpv. 2 OG, il Tribunale federale può liberamente esaminare, oltre all'applicazione del diritto federale, compreso l'abuso e l'eccesso del potere d'apprezzamento (art. 104 lett. a OG), anche l'accertamento dei fatti rilevanti (art. 104 lett. b OG), visto che le disposizioni degli art. 77 e segg. LEspr sono norme speciali per riguardo all'art. 105 cpv. 2 OG (DTF 119 Ib 447 consid. 1a e b; cfr. pure DTF 129 II 420 consid. 2.1, 128 II 231 consid. 2.4.1); che pure l'adeguatezza della decisione impugnata possa essere riveduta risulta poi dall'art. 104 lett. c n. 1 OG. Libero nell'applicazione del diritto federale, senza riguardo agli argomenti fatti valere dalle parti, il Tribunale federale è però vincolato, diversamente dalla CFS, alle loro conclusioni complessive, senza tuttavia essere astretto a tenere conto delle singole posizioni dell'indennità da loro articolate (DTF 119 Ib 366 consid. 3, 114 Ib 286 consid. 9 pag. 300, 109 Ib 26 consid. 1b e rinvii).
1.2 Visto l'esito del ricorso, gli atti di causa sono sufficienti a chiarire la situazione, sicché il sopralluogo chiesto dalla ricorrente, non necessario, non viene effettuato (art. 95 in relazione con l'art. 113 OG; DTF 123 II 248 consid. 2a, 122 II 274 consid. 1d).
2.
2.1 La ricorrente fa valere una violazione del diritto di essere sentito, in particolare dell'art. 50 del regolamento concernente le CFS, del 24 aprile 1972 (RS 711.1). Rileva che la CFS ha fatto capo, riguardo alla questione delle immissioni foniche e delle polveri, alla consulenza di due esperti, dandone atto nella decisione impugnata senza tuttavia concederle la facoltà di esprimersi al proposito. La ricorrente rimprovera inoltre alla CFS di averle trasmesso solo copia per conoscenza dello scritto del 15 dicembre 2003, che assegnava alle parti un termine fino al 9 gennaio 2004 per presentare delle conclusioni, ed osserva come il rapporto di un esperto sia ancora stato completato il 20 gennaio 2004.
2.2 Queste contestazioni devono essere esaminate prioritariamente, poiché il diritto di essere sentito ha natura formale e la sua lesione comporta di regola l'annullamento della decisione impugnata indipendentemente dalle possibilità di esito favorevole del gravame nel merito (DTF 122 II 464 consid. 4a e rinvii). Relativamente alla procedura di stima, l'invocato diritto è disciplinato dall'art. 50 del regolamento concernente la CFS, che impone di dare conoscenza degli accertamenti esperiti dalla Commissione di stima alle parti in un'udienza, mediante esposizione degli atti o con comunicazione scritta (cpv. 1). Tale norma prevede poi esplicitamente che alle parti è accordata la facoltà di esprimersi al riguardo (cpv. 2; cfr., sul diritto di consultare gli atti, anche l'art. 26 PA cui rinvia l'art. 3 del citato regolamento). Il diritto di essere sentito assicura al cittadino la facoltà di esprimersi prima che sia presa una decisione che lo tocca nella sua situazione giuridica e comprende il diritto per l'interessato di consultare l'incarto, di offrire mezzi di prova su punti rilevanti e di partecipare alla loro assunzione o perlomeno di potersi esprimere sui risultati, in quanto possano influire sul giudizio che dovrà essere preso
(DTF 129 V 73 consid. 4.1, 127 III 576 consid. 2c, 126 I 15 consid. 2a/aa, 124 I 241 consid. 2 e rispettivi rinvii). Questa garanzia impone quindi, di massima, all'autorità che inserisce nell'incarto nuovi atti, di cui intende prevalersi ai fini del giudizio, di avvisare le parti e di concedere loro la possibilità di esprimersi al proposito (DTF 124 II 132 consid. 2b, 114 Ia 97 consid. 2c; sentenza 1A.60/2002 del 10 settembre 2002, consid. 2.3, citata in URP 2002, pag. 801).
2.3 La CFS ha esposto nella decisione impugnata di avere fatto capo alla consulenza di due esperti ed ha in particolare riportato nel suo giudizio l'opinione del dott. Bernasconi riguardo alla problematica delle polveri. Nelle sue osservazioni al gravame in esame ha sottolineato che sin dall'udienza del 17 aprile 2001 l'ente espropriante sarebbe stato a conoscenza del fatto ch'essa avrebbe fatto capo a una consulenza tecnico-scientifica. Tuttavia, dal verbale di tale udienza risulta unicamente che la CFS avrebbe valutato l'opportunità di designare uno o più periti e ch'essa avrebbe ancora comunicato alle parti la propria decisione, dando loro la possibilità di esprimersi. Nel seguito, la CFS non ha però proceduto nel modo esposto, pur facendo capo alla consulenza di due esperti. Non risulta infatti dagli atti che AlpTransit sia stata informata o abbia altrimenti avuto conoscenza dell'incontro avvenuto il 17 gennaio 2002 tra la CFS, invero presieduta dal precedente Presidente, e il dott. Bernasconi e della lettera stesa da questi il giorno successivo. Né risulta che all'espropriante sia stata data puntuale comunicazione degli scritti stesi dall'altro esperto, segnatamente della sua comunicazione 20 gennaio 2004 richiamata nella

decisione impugnata.
Certo, con lettera del 15 dicembre 2003 la CFS ha assegnato alle parti un termine fino al 9 gennaio 2004 per presentare un allegato conclusivo. Contrariamente all'opinione della ricorrente, il fatto che tale scritto le sia stato trasmesso solo in copia non è determinante, decisiva essendo la circostanza che la facoltà anche per AlpTransit di inoltrare un tale allegato era chiaramente e specificatamente indicata nello stesso. Nelle esposte circostanze, spettava tuttavia alla CFS avvisare le parti dei nuovi atti inseriti nell'incarto, anche sui quali ha fondato la sua decisione. In effetti, come visto, perlomeno gli atti indicati nel ricorso in esame non risultano essere stati a conoscenza della ricorrente, né potevano da essa essere ragionevolmente presunti come acquisiti agli atti. A maggior ragione se si rileva che, con lettera del 28 febbraio 2004, relativamente a determinati documenti (estratto del registro fondiario, contrattazioni immobiliari, verbali della Commissione intercomunale, incarto della domanda di costruzione), la CFS aveva informato le parti della loro acquisizione agli atti. Rilevato che ciò non era però avvenuto in precedenza riguardo anche ad altre risultanze istruttorie, si giustificava, terminata l'istruttoria, di comunicare alle parti il risultato degli accertamenti esperiti e di assegnare alle stesse un termine per esprimersi al riguardo (cfr. art. 50 del regolamento). Non procedendo in tale modo, la CFS ha quindi disatteso il diritto di essere sentito dell'espropriante.
2.4 Benché il Tribunale federale, nell'ambito di un gravame come quello in oggetto, esamini liberamente gli accertamenti di fatto e l'applicazione del diritto, la violazione del diritto di sentito non può essere sanata in questa sede. In effetti, premesso che una sanatoria deve rimanere l'eccezione (DTF 127 V 431 consid. 3d/aa, 126 I 68 consid. 2, 126 V 130 consid. 2b), il vizio formale concerne in concreto sostanzialmente questioni di natura tecnica, rilevanti per il giudizio. Ritenuto che la CFS si è fondata in modo non trascurabile anche sulle opinioni formulate dagli esperti e considerato che sugli aspetti tecnici il Tribunale federale si impone comunque un preciso riserbo (cfr. DTF 110 Ib 52 consid. 2, 100 Ib 190 consid. 4), il rinvio degli atti alla precedente autorità non costituisce nella fattispecie un inutile prolungamento della procedura, ma addirittura si impone per permettere alla ricorrente di esprimersi dinanzi alla CFS sulle risultanze istruttorie e di sollevare già in quella sede le sue contestazioni al proposito.
3.
Ne segue che il ricorso dell'espropriante deve essere accolto e la decisione impugnata annullata. Gli atti sono pertanto rinviati alla CFS perché statuisca nuovamente sulla causa dopo avere garantito alla ricorrente il diritto di essere sentito. L'annullamento della decisione impugnata rende prematuro in questa sede il giudizio sul ricorso adesivo, che diviene privo d'oggetto. Visto l'esito del gravame, si giustifica di non prelevare una tassa di giustizia e di non assegnare ripetibili della sede federale all'espropriato, soccombente per avere postulato la reiezione del ricorso (cfr. art. 116 LEspr).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Il ricorso è accolto e la decisione impugnata annullata. La causa è rinviata alla Commissione federale di stima del 13°Circondario per una nuova decisione nel senso dei considerandi.
2.
Il ricorso adesivo è privo d'oggetto.
3.
Non si preleva una tassa di giustizia. Non si assegnano ripetibili della sede federale.
4.
Comunicazione alla ricorrente, alla patrocinatrice dell'opponente e alla Commissione federale di stima del 13°Circondario.
Losanna, 31 gennaio 2005
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: