

# **BVGer A-1797/2019 vom 3. März 2022**

Bundesverwaltungsgericht, 2022-03-03, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-1797\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-1797_2019)

FR: TAF A-1797/2019 du 3 mars 2022

IT: TAF A-1797/2019 del 3 marzo 2022

## **Regeste**

Infrastruttura ferroviaria

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Le ricorrenti lamentano una violazione dell'articolo 18 Lferr. Il 28 settembre è stato introdotto un nuovo cpv. 1bis all'articolo 18 Lferr, in vigore dal 1° luglio 2020 (RU 2020 1889; FF 2016 7711). Detto nuovo capoverso sancisce che "è considerata modifica di un impianto ferroviario anche l'integrazione di costruzioni e impianti non ferroviari, purché l'impianto ferroviario continui a essere destinato prevalentemente alla costruzione o all'esercizio della ferrovia". Nella misura in cui la decisione impugnata data del 14 marzo 2019, il nuovo disposto non si applica alla presente fattispecie.

#### **E. 4.1**

Con l'impugnativa in esame, le ricorrenti hanno censurato la carenza di competenza dell'UFT, rilevando che "il progettato sottopasso pedonale, in particolare la tratta raccordo lungolago non è una costruzione o impianto destinato all'esercizio ferroviario". A dire delle insorgenti, la costruzione avrebbe infatti un carattere e interesse esclusivamente locale ciò che emergerebbe segnatamente dal Messaggio municipale 1/2018 del Comune di Muralto, con cui l'esecutivo comunale postulava al Consiglio comunale un credito di 2'729'000 CHF per la realizzazione dello stesso e nei confronti del quale la partecipazione delle FFS sarebbe nulla. In via subordinata, le ricorrenti invocano che il manufatto non sarebbe un impianto destinato esclusivamente o prevalentemente alla costruzione e all'esercizio di una ferrovia secondo la definizione dell'art. 18 cpv. 1 Lferr. Nell'ipotesi più favorevole alle FFS, il sottopasso costituirebbe, a dire delle ricorrenti, un impianto accessorio ai sensi dell'art. 18m Lferr e come tale sottoposto al diritto edilizio e di pianificazione cantonale. Conseguentemente l'UFT avrebbe, semmai, dovuto obbligatoriamente applicare la normativa edilizia cantonale. La controparte, dal canto suo, sostiene che l'incarto contiene abbastanza elementi per dimostrare che il contestato raccordo lungolago prolunga la sistemazione della stazione, offrendo l'accesso a quest'ultima; di conseguenza detto raccordo è necessario all'esercizio dell'impianto ferroviario. Detta argomentazione, a mente della controparte, vale per l'insieme dei manufatti sottoposti alla contestata approvazione, ossia il sottopasso FFS e FART, nonché il raccordo al lago nelle zone 1 a 3.

#### **E. 4.2**

Le costruzioni o le modificazioni di edifici e impianti destinati esclusivamente o prevalentemente alla costruzione o all'esercizio di una ferrovia (impianti ferroviari) soggiacciono alla procedura d'approvazione dei piani (cfr. art 18 cpv. 1 Lferr). Con l'approvazione dei piani sono rilasciate tutte le autorizzazioni necessarie secondo il diritto

federale (cpv. 3). Non è necessaria alcuna autorizzazione o piano del diritto cantonale. Va tenuto conto del diritto cantonale per quanto esso non limiti in modo sproporzionato l'adempimento dei compiti dell'impresa ferroviaria (cpv. 4; tra le tante, sentenza del TF 1C\_434/2017 del 27 novembre 2017, consid. 5.2). In definitiva, l'approvazione dei piani chiude la procedura e riveste valore di licenza di costruzione (cfr. art. 6 cpv. 5 dell'Ordinanza sulla costruzione e l'esercizio delle ferrovie, Ordinanza sulle ferrovie, Oferr, RS 742.141.1). Visto quanto precede, la sistemazione o la costruzione di un impianto che non serve principalmente o prevalentemente all'esercizio ferroviario (impianti accessori) sono retti dalle procedure di diritto cantonale. L'accordo dell'impresa ferroviaria o la consultazione dell'autorità di prima istanza sono tuttavia necessari in certi casi (art. 18m cpv. 1 e 2 Lferr).

#### **E. 4.2.1**

La questione di sapere se una costruzione serva esclusivamente o prevalentemente all'esercizio ferroviario deve essere esaminata in ogni singolo caso sulla base della situazione concreta (sentenza TF 1C\_463/2010 del 24 gennaio 2011 consid. 2.2; DTF 122 II 265 consid. 3; 116 Ib 400 consid. 5a; sentenza del TAF A-6241/2015 del 15 febbraio 2017 consid. 4.2.3). Tale condizione è in genere realizzata quando la costruzione presenta, dal profilo oggettivo e dello spazio, una connessione stretta e necessaria con l'esercizio della ferrovia (cfr. DTF 145 II 218 consid. 4.1; 127 II 227 consid. 4; sentenze del TF 1C\_593/2019 del 19 agosto 2020, consid. 4.1, 1C\_32/2017, del 6 marzo 2018, consid. 6.1). Servono tuttavia all'esercizio ferroviario e alla circolazione stradale impianti quali incroci tra binari e strada; si tratta di costruzioni miste che contengono regolarmente elementi legati all'esercizio ferroviario ed altri che non lo sono. Sottopassi che permettono ai pedoni di attraversare da un lato all'altro dei binari sono da considerarsi alla stessa stregua. In linea di massima, soggiacciono ad una procedura di approvazione unica (cfr. precitate DTF 145 II 218 consid. 4.1; 127 II 227 consid. 4; sentenza 1C\_539/2019 consid. 4.1; cfr. pure sentenza del TF 1C\_463/2010 del 24 gennaio 2011, consid. 2.2). Secondo l'obbiettivo ricercato con la sistemazione dell'impianto in questione, quest'ultimo dovrà essere oggetto della procedura di diritto ferroviario federale o, al contrario, essere oggetto di una licenza edilizia di diritto cantonale (cfr. stessi riferimenti di cui sopra). Nell'esame di questa questione, non si tratta di prendere in considerazione soltanto l'importanza - dal punto di vista dell'impianto ferroviario o stradale - delle modifiche progettate ma di fondarsi essenzialmente sull'obbiettivo perseguito con il progetto; in altri termini, occorre, in ogni singolo caso, determinare se la costruzione risponda in primo luogo alle necessità dell'esercizio ferroviario o a quelle della circolazione stradale o del traffico pedonale (cfr. le citate sentenze, nonché 1°.117/2003 del 31 ottobre 2003, consid. 2.3).

#### **E. 4.2.2**

Nella fattispecie, risulta dal rapporto tecnico che il progetto - nel suo insieme - mira alla sistemazione di un secondo accesso ai treni ed ai dintorni della stazione con la costruzione di un nuovo sottopasso per pedoni conforme alla Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui disabili, LDis, RS 151.3), in quanto consente il collegamento tra l'attuale zone P+R, la stazione FART, la stazione FFS e la riva del lago. Visto quanto precede, il sottopasso costituisce globalmente e senza dubbio un impianto destinato all'esercizio ferroviario. Premesso quanto considerato, la decisione impugnata non deriva da un apprezzamento errato o da una violazione della legge: la costruzione d'impianti sotterranei presso la stazione di Lugano corrisponde agli

obbiettivi dell'esercizio ferroviario. Il ricorso dev'essere respinto su questo punto.

### **E. 4.3**

Ora, come già ricordato, le ricorrenti contestano essenzialmente la competenza dell'autorità di prima istanza in punto al raccordo al lago delle zone 1, 2 e 3. Resta quindi da determinare se la sistemazione di tale raccordo presenta un rapporto obbiettivo, dal profilo funzionale e spaziale, con l'esercizio della ferrovia (cfr. prec. consid. 4.2.1 e riferimenti citati).

#### **E. 4.3.1**

Nello specifico, il sottopasso è destinato all'attraversamento dei binari per l'accesso ai treni e alle aree limitrofe alla stazione di Locarno; ciò è pacifico e non è contestato nemmeno dalle ricorrenti. È vero che la tratta "raccordo lungolago" in particolare la Zona Strada 1, 2 e 3, è destinata a permettere l'uscita dell'utenza verso l'esterno aprendosi di nuovo ad altezza del terreno, ma è altrettanto vero che tale manufatto in quanto ad ubicazione, direttamente adiacente ai binari delle FFS, è prioritariamente destinato all'utenza di quest'ultima. Del resto l'opera litigiosa sarà collegata con due scale e relativi ascensori ai marciapiedi 1, 2 e 3 della Stazione FFS, come pure al marciapiede FART. In altre parole, l'opera rappresenta da un punto di vista spaziale una continuazione naturale della stazione FFS.

#### **E. 4.3.2**

Dal punto di vista obbiettivo, si constata anche che il raccordo al lago è necessario all'esercizio della ferrovia. In effetti, non sarebbe logico che un sottopasso non abbia sbocco verso il lato sud della stazione. L'assenza del raccordo qui querelato non metterebbe in pericolo il buon funzionamento delle installazioni FFS e FART ma detto raccordo è comunque dettato dalla necessità di sistemare un nuovo passaggio tra il lago e i mezzi di trasporti pubblici e non solo - come lo sembrano ritenere a torto le ricorrenti - dalla volontà di migliorare il flusso dei pedoni tra la città di Locarno e il lago. Inoltre e in questo contesto lo scrivente Tribunale ricorderà che l'intera regione di Locarno è altamente turistica; siffatta utenza di regola visita questa regione anche per approfittare del lago ed è quindi logico prevedere un accesso diretto dai treni verso la riva. L'opera in discussione, come già ricordato pure dal municipio di Muralto nel suo Messaggio municipale 1/2018 in ordine alla domanda di credito di 2'729'000 CHF, si inserisce nel contesto del Programma d'agglomerato Locarnese di 2a generazione, il quale mostra la volontà di strutturare l'agglomerato in modo da coordinare in maniera ottimale lo sviluppo degli insediamenti e dei trasporti. Il progettato "sottopasso pedonale stazione - lungolago" è indicato dal PALoc quale misura inserita nella lista A delle priorità. Come emerge del citato documento, esso è interconnesso indiscutibilmente con il "nodo intermodale stazione Locarno - Muralto". Visto quanto precede, si deve quindi anche riconoscere un rapporto obbiettivo e funzionale fra il raccordo querelato e l'esercizio della ferrovia.

#### **E. 4.3.3**

Le ricorrenti ritengono invece che il progettato sottopasso pedonale sia una costruzione di carattere e interesse esclusivamente locale, evidenziando come il Messaggio municipale summenzionato li conforti in tale conclusione. A torto. A considerare i fatti nella loro integralità, il Messaggio sopracitato presenta il sottopasso come progetto unitario definendolo "Progetto del sottopasso" (cfr. pag. 3); per chiarezza, l'esecutivo comunale suddivide - com'è stato anche fatto dallo scrivente Tribunale all'inizio di questa sentenza (cfr. consid. 3.2) - la "Tratta di interesse regionale" comprendente la tratta collegamento "piazzale posteggi" Ferrovie autolinee regionali ticinesi SA (di seguito FART) ("Zona

FART"; tratta collegamento FART-FFS) e la "Tratta di interesse locale" ovvero le Zone 1, 2 e 3 del sottopasso. Lo stesso comune presenta i costi d'investimento e finanziamento dell'opera complessiva parlando di investimento globale e poi suddividendo i costi a carico del Comune di Muralto, delle FFS e del Cantone, in ragione di una chiave di riparto percentuale. Tali considerazioni non fanno altro che confermare come il progetto in discussione, debba essere letto nel suo complesso e, sebbene suddiviso in tratte, essere concepito quale unitario: in effetti avrebbe poco senso, per non dire alcun senso, ritenere l'edificazione o costruzione di una tratta di interesse regionale senza l'altra tratta di interesse locale.

#### **E. 4.3.4**

Il fatto che il manufatto litigioso richieda un importante investimento da parte del comune non soccorre le insorgenti nella propria tesi ricorsuale: infatti, come giustamente rileva l'autorità di prima istanza, gli accordi sottoscritti tra le parti in materia di ripartizione degli investimenti per la costruzione, esulano dalla procedura di approvazione piani qui litigiosa, la quale trova la sua regolamentazione negli artt. 18 - 18m Lferr, che non trattano la questione. La Lferr distingue in effetti le questioni di competenza, di approvazione dei piani nonché di finanziamento; in questo contesto vanno respinte le critiche delle ricorrenti secondo cui il progetto non sarebbe di competenza federale in quanto sarebbe il comune di Muralto che si assume le spese delle indennità espropriative nei confronti dei proprietari del mapp. ... RFD Muralto (cfr. sopracitato Messaggio comunale 1/2018).

#### **E. 4.3.5**

L'argomento delle ricorrenti che pretendono che il raccordo sia un'opera voluta dal solo Comune di Muralto contrasta con quanto esposto nelle precedenti considerazioni (cfr. consid. 4.3.2). Inoltre, il fatto che il raccordo querelato sia stato descritto dal Comune come una "ricucitura dello spazio urbano comunale" e che il Piano regolatore abbia previsto siffatta "ricucitura" relazionando il sagrato della chiesa con il nuovo arco urbano, con la stazione FART, con le banchine dei treni e con il lago, non dimostra ancora - come invece pretendono le ricorrenti - che il progettato sottopasso "non rientra per nulla negli interessi delle FFS" e dei trasporti pubblici come considerato qui sopra (prec. consid. 4.3.1 e 4.3.2).

#### **E. 4.3.6**

Con riferimento inoltre alle problematiche di pianificazione comunali, le ricorrenti sostengono che la realizzazione del sottopasso litigioso sarebbe retta dalle Norme di attuazione del Piano regolare del 1984 come pure soggiacerebbe alle relative restrizioni della legislazione cantonale sullo sviluppo territoriale. Ora, il Comune avrebbe depositato una modifica/variante di PR tesa a gettare le basi legali per l'edificazione dell'opera (Foglio ufficiale 101/2018 del 18 dicembre 2018 e Rapporto del 10 ottobre 2019, allegati al ricorso). Come considerato in precedenza (cfr. consid. 4.2 e riferimenti citati), dal momento in cui un progetto soggiace alla legislazione federale, è di competenza federale e l'autorità federale tiene conto delle regolamentazioni cantonali e comunali a condizione che dette regolamentazioni non ostacolino l'esecuzione del diritto federale (art. 18 cpv. 4 Lferr). In altre parole, occorre dapprima esaminare se un progetto ferroviario soggiace alla Lferr - e quindi anche alla competenza dell'autorità di prima istanza - e dopo esaminare eventuali disposti cantonali o comunali prendendoli in considerazione, per quanto possibile, nella decisione d'approvazione federale. In nessun caso, però, il fatto che normative cantonali o comunali possano entrare in applicazione può cambiare la natura (federale o meno) e quindi

influire sull'identità dell'autorità competente. Anche un'autorità federale può applicare delle normative cantonali o comunali dal momento in cui il progetto è di sua competenza. Va infine rilevato, elemento di non secondaria importanza, che né le autorità cantonali né l'autorità comunale, competenti in materia di pianificazione cantonale e comunale, si sono opposte, durante il deposito pubblico dei piani e la consultazione del cantone, alla prospettata edificazione del sottopasso.

#### **E. 4.4**

Alla luce di tutto quanto suesposto, l'autorità di prima istanza era competente per l'approvazione del progetto nel suo insieme e la decisione d'approvazione dei piani del 14 marzo 2019 va confermata.

#### **E. 5**

In tali circostanze, la decisione va pertanto integralmente confermata e il ricorso, per quanto ricevibile, respinto.

#### **E. 6**

In considerazione dell'esito della lite, giusta l'art. 63 cpv. 1 PA, le spese processuali vanno poste a carico delle ricorrenti qui totalmente soccombenti (cfr. art. 1 segg. del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF; RS 173.320.2]). Esse sono fissate in 2'000 franchi (cfr. art. 3 TS-TAF). Alla crescita in giudicato del presente giudizio, tale importo verrà integralmente detratto dall'anticipo spese complessivo di pari importo versato a suo tempo.

#### **E. 7**

Visto l'esito della lite, si giustifica altresì la concessione alla controparte di un'indennità a titolo di ripetibili in rapporto alle spese necessarie derivanti dalla causa (cfr. art. 7 TS-TAF; art. 64 cpv. 1 PA). Tenuto conto degli atti processuali prodotti da quest'ultima, l'indennità a titolo di ripetibili va fissata in 1'000 franchi onnicomprensivo, da ripartirsi in solido tra le ricorrenti. Alla crescita in giudicato del presente giudizio tale importo verrà versato alla controparte dalle ricorrenti, previa indicazione delle coordinate bancarie o postali sulle quali effettuare il versamento (cfr. art. 64 cpv. 2 PA).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.