

BVGer A-4119/2023 vom 21. Juni 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-06-21, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4119_2023

FR: TAF A-4119/2023 du 21 juin 2024

IT: TAF A-4119/2023 del 21 giugno 2024

Regeste

Strade nazionali

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), riservate le eccezioni di cui all'art. 32 LTAF (cfr. art. 31 LTAF). La procedura dinanzi ad esso è retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF). Nella presente fattispecie, l'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, emessa dal DATEC, che è un dipartimento ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF. Sotto il profilo della competenza *ratione materiae*, l'atto impugnato è una decisione ai sensi dell'art. 14 cpv. 3 della Legge dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN, RS 725.11).

E. 1.2

La questione della legittimazione ricorsuale della ricorrente può restare aperta, essendo dubbioso l'interesse attuale a che la stessa venga qui annullata (art. 48 PA). Non vi sono infatti, ad ora, progetti edilizi previsti dalla proprietaria della zona riservata. In ogni caso, la ricorrente è destinataria della decisione impugnata, nel senso che è proprietaria di fondi coinvolti dalla decisione di determinazione delle zone riservate del 15 giugno 2023, aspetto questo che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le conferisce la legittimazione a ricorrere ai sensi dell'art. 14 cpv. 3 LSN (sentenza del TF 1C_169/2022 del 19 dicembre 2022, consid. 2.3 segg.). Il ricorso è poi stato interposto tempestivamente (art. 20 segg., art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA).

E. 1.3

Come si evince dalle precedenti considerazioni di fatto, con la decisione impugnata, l'autorità di prima istanza ha approvato dei piani ed una nota tecnica (cfr. Fatti E). Per quanto attiene all'approvazione dei piani, l'art. 27d LSN prescrive che chi ha qualità di parte secondo le disposizioni della PA può, durante il termine di deposito dei piani, fare opposizione presso il Dipartimento contro il progetto esecutivo o gli allineamenti in esso contenuti. Se non fa opposizione, è escluso dal seguito della procedura. Questo disposto concerne la procedura d'approvazione di piani esecutivi, ossia quelli di un'opera concreta e non quelli attinenti alla creazione di una zona riservata ex art. 14 segg. LSN. Di conseguenza, il silenzio della ricorrente durante la procedura di prima istanza (cfr. Fatti D) resta senza conseguenze. Il ricorso deve essere considerato ricevibile e quindi essere esaminato nel merito.

E. 2.1

Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA).

E. 2.2

L'autorità adita non è vincolata né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. sentenza del TF 1C_108/2014, 1C_110/2014 del 23 settembre 2014 consid. 7.4; DTAF 2007/41 consid. 2 [pagg. 529 e seg.]). Secondo il principio di articolazione delle censure (Rügeprinzip) l'autorità di ricorso non è tenuta ad esaminare le censure che non appaiono evidenti o non possono dedursi facilmente dalla constatazione e presentazione dei fatti, non essendo a sufficienza sostanziate (cfr. sentenza del TAF A-5225/2018 del 7 maggio 2019 consid. 2) . Il principio inquisitorio non è assoluto: la sua portata è limitata dal dovere delle parti di collaborare. Quest'ultimo comprende per la parte l'obbligo di produrre le prove necessarie, d'informare il giudice sulla fattispecie e di motivare la propria richiesta (cfr. art. 13 PA; DTF 143 II 425 consid. 5.1; 140 I 285 consid. 6.3.1).

E. 3.1

Con la decisione impugnata del 15 giugno 2023, il DATEC ha determinato le zone riservate nell'ambito del progetto "N13 Nuovo collegamento Bellinzona-Locarno", includendo anche una parte dei fondi n. (...) e (...) RFD di proprietà della ricorrente. (Cfr. Planimetria perimetro zona riservata, Nota tecnica, incarto di prima istanza, 3.1) (Cfr. Piano fondi interessati dalla procedura di riservazione, incarto di prima istanza) (Cfr. Planimetria zona riservate con ortofoto, incarto di prima istanza)

E. 3.2

Con memoriale ricorsuale del 25 luglio 2023, la ricorrente ha impugnato il succitato provvedimento. In primo luogo, la ricorrente fa valere "che calcolando la superficie totale del fondo e l'attuale costruzione, si ritiene che il pregiudizio patito a seguito dell'inserimento del fondo [...] in zona riservata sia ben superiore al 27%". In secondo luogo, la ricorrente invoca che non si comprenderebbe per quale motivo le sue particelle dovrebbero essere incluse in una zona riservata, visto che il progetto del cosiddetto "Comparto di Quartino" consiste in uno svincolo completamente interrato. La ricorrente fa poi valere che l'autorità avrebbe previsto per il fondo n. (...) una percentuale di riservazione del 7%, mentre per il fondo n. (...) una percentuale del 27%. Accennando alle regole comunali/cantonali edilizie per la zona artigianale e commerciale quale definita all'art. 39 delle Norme di attuazione del piano regolatore (NAPR) di (...), la ricorrente è dell'avviso che il sistema di calcolo della superficie riservata - con un ragionamento poco chiaro - non terrebbe conto delle capacità edificatorie dei fondi. Questo discorso varrebbe soprattutto per il fondo n. (...), inserito nella predetta zona artigianale e commerciale. Il sedime non avrebbe sfruttato a pieno le proprie capacità edificatorie e l'inserimento nella zona di riservazione lo pregiudicherebbe per il futuro.

E. 3.3

La controparte, nella sua risposta al ricorso, fa valere che sull'area del fondo n. (...) che comporta (...) mq sono stati riservati (...) mq e che sull'area restante le capacità edificatorie

possono essere completamente utilizzate. Essa sostiene poi che l'opera per la quale sono stati riservati dei fondi sarà effettivamente interrata e che, quindi, l'area riservata dovrà servire per la fase di costruzione, dopodiché la superficie verrà integralmente restituita a prato.

E. 3.4

L'autorità di prima istanza ha infine notato che non aveva motivi per contestare il calcolo dell'USTRA.

E. 4

Lo strumento delle zone riservate, previsto ad esempio in ambiti come quello stradale (art. 14 segg. LSN), ferroviario (cfr. art. 18n-18p della Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie [Lferr, RS 742.101]) e delle strutture aeroportuali (cfr. art. 37n-37p della Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea [LNA, RS 748.0]) consente di mantenere libero il terreno per delle future infrastrutture. In linea di principio, non è possibile apportare modifiche che siano contrarie allo scopo della zona stessa (cfr. Hettich/Mathis, 1. Teil: Raumplanerische Instrumente zur Steuerung der Bautätigkeit, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, 2016, n. marg. 1.115 con altri riferimenti). Nello specifico per quando riguarda le strade nazionali, per assicurare la disponibilità dell'area stradale, il DATEC, uditi i Cantoni, può determinare delle zone riservate. La determinazione delle zone riservate deve essere resa di pubblica ragione nei Comuni. I piani rifiniti delle zone devono rimanere depositati presso le amministrazioni comunali, onde possano essere esaminati. La determinazione delle zone riservate diviene esecutiva a contare dalla pubblicazione (art. 14 LSN). Nelle zone riservate è vietato, salvo un permesso, di costruire o di trasformare le costruzioni esistenti accrescendone il valore (art. 15 cpv. 1 LSN). Opere edilizie possono essere permesse soltanto se esse non intralcino o non rincarino l'opera stradale né pregiudichino la determinazione degli allineamenti (art. 16 cpv. 1 LSN). Sulle domande di costruire del proprietario di cui la particella è inclusa nella zona riservata decidono le autorità designate dai Cantoni, ossia l'autorità competente per il rilascio di un permesso edilizio. L'autorità cantonale sente l'ufficio competente prima di rilasciare il permesso edilizio (art. 16 cpv. 2 LSN). In altre parole, agli interessati non viene sottratto ancora nulla. La limitazione riguarda a questo stadio l'obbligo per l'autorità cantonale di coinvolgere l'autorità competente prima di determinarsi sul rilascio di un eventuale permesso edilizio. La restrizione derivante dall'istituzione di una zona riservata ai sensi dell'art. 14 LSN può essere assimilata ad un controllo accresciuto delle condizioni poste all'edificazione sul fondo in parola, in quanto, se il proprietario vuole edificare, l'ufficio federale competente deve essere consultato dall'autorità comunale o cantonale competente per il rilascio del permesso edilizio. Predetta restrizione, che in principio non dà diritto ad indennità per espropriazione materiale (art. 18 cpv. 2 LSN; cfr. sentenza del Tribunale A-6928/2015 del 20 dicembre 2017 consid. 3.7.2 con ulteriori riferimenti) è in linea di massima di una durata di 5 anni e scompare non appena la decisione che definisce gli allineamenti (ossia una decisione d'approvazione dei piani esecutivi ai sensi degli art. 21 segg. e 26 segg. LSN) cresce in giudicato; può anche essere soppressa dal DATEC se è certo che la zona non verrà utilizzata per il progetto per il quale era stata prevista (art. 17 cpv. 1 e 2 LSN). Infine, secondo l'art. 15 cpv. 2 LSN, se un proprietario non rispetta la limitazione della zona riservata, il Cantone può prendere le misure necessarie al ripristino a spese del trasgressore, indipendentemente dalla punibilità del medesimo.

E. 5.1

Anche se non in questi termini e dovendo qualificare le censure contenute nel memoriale ricorsuale, l'insorgente solleva una violazione della garanzia della proprietà (art. 26 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera [Cost., RS 101]). In filigrana, la ricorrente considera il provvedimento impugnato contrario al principio della proporzionalità. Da un lato, essa considera che il suo fondo non debba essere parte delle zone riservate, poiché il progetto è interamente sotterraneo, sottintendendo dunque che la misura non sarebbe idonea rispetto all'interesse pubblico perseguito. La misura non sarebbe poi ragionevolmente esigibile, poiché non terrebbe conto della capacità edificatoria - secondo l'art. 39 NAPR (...) - dei fondi.

E. 5.2

Per determinare la conformità della decisione impugnata rispetto alla Costituzione federale occorre dapprima verificare che il campo di protezione dell'art. 26 Cost. sia toccato. In un secondo momento, bisognerà verificare se le condizioni elencate all'art. 36 Cost., che regolano la restrizione dei diritti fondamentali, sono soddisfatte.

E. 5.2.1

La garanzia della proprietà tutela la proprietà in particolare ai sensi del diritto privato (cfr. art. 641 segg. del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 [CCS, RS 210]). Essa protegge il proprietario da limitazioni dei dritti derivanti dalla proprietà, come quello di disporre della proprietà (cfr. Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, 3a ed. 2018, § 30, n. marg. 10 e 17). La proprietà del fondo si estende superiormente nello spazio ed inferiormente nella terra fin dove esiste per il proprietario un interesse ad esercitarla (art. 667 cpv. 1 CCS).

E. 5.2.2

In un caso come quello in esame, in cui non vi è un progetto edilizio concreto della ricorrente sul fondo riservato, la lesione della garanzia della proprietà ex art. 26 Cost. riguarda l'obbligo per l'autorità cantonale di coinvolgere l'ufficio competente prima di determinarsi sul rilascio di un eventuale permesso edilizio (cfr. supra consid. 4). Ciò, concretamente, può rallentare o rendere maggiormente insicura la realizzazione di un progetto.

E. 5.3

La garanzia della proprietà sottostà al regime di restrizione previsto dall'art. 36 Cost. (cfr. Kiener/Kälin/Wyttenbach, op. cit., n. marg. 22). Una lesione dell'art. 26 Cost. è dunque conforme alla Costituzione se si fonda su una base legale (cpv. 1), persegue un interesse pubblico (cpv. 2), è proporzionale rispetto allo scopo perseguito (cpv. 3) e non svuota il diritto della sua essenza (cpv. 4). Per quanto concerne in particolare l'esame della proporzionalità, occorre suddividere l'analisi in tre gradini. Il principio di proporzionalità richiede che una misura sia idonea e necessaria per raggiungere l'obiettivo di interesse pubblico o privato e che sia ragionevolmente esigibile per gli amministrati in considerazione della gravità della restrizione dei diritti fondamentali. Deve esservi, in altre parole, un rapporto ragionevole tra fine e mezzo (cfr. tra le altre DTF 148 II 392 consid. 8.2.1, 147 I 450 consid. 3.2.3).

E. 5.3.1

In concreto, la prima condizione è soddisfatta. Come considerato sopra (consid. 4), la restrizione è prevista da una legge in senso formale, ovvero la LSN. L'art. 15 LSN vieta nelle zone riservate, salvo un permesso, di costruire o di trasformare le costruzioni esistenti accrescendone il valore. L'art. 16 LSN consente la realizzazione di opere edilizie, soltanto se esse non intralcino o non rincarino l'opera stradale.

E. 5.3.2

È poi pacifico che il provvedimento impugnato persegue un interesse pubblico, ovvero quello di mantenere libero il terreno per le future infrastrutture di utilità pubblica, nel caso in esame la strada nazionale N13, che collega la città di Bellinzona con quella di Locarno.

E. 5.3.3

Per quanto concerne l'esame della proporzionalità, il Tribunale esaminerà dapprima la questione dell'idoneità, poi quella della necessità ed infine quella della proporzionalità in senso stretto (cfr. supra consid. 5.3).

E. 5.3.3.1

Lo strumento delle zone riservate serve, come esposto poc'anzi, a mantenere libero il terreno per assicurare la disponibilità per un progetto stradale. I fondi della ricorrente sono funzionali a questo scopo, nel senso che verrebbero, come punteggiato dalla controparte, destinati ad eseguire degli scavi, visto che l'opera dovrebbe essere completamente interrata. La decisione impugnata assicura alla Confederazione che le superficie entro i limiti del comparto previsto per i lavori non siano occupate da costruzioni; l'autorità cantonale competente per il rilascio di un permesso edilizio ha così il dovere di consultare l'autorità federale per evitare di emettere un'autorizzazione contraria ai progetti federali. Questo è il motivo per il quale, a differenza di ciò che sostiene l'insorgente, la misura è idonea.

E. 5.3.3.2

La necessità della riservazione della zona risulta dai piani stessi: si evince piuttosto chiaramente dai piani raffigurati in precedenza (cfr. consid. 3) che il piano della zona riservata comprende un comparto ben delimitato, che segue un tracciato corrispondente all'opera prevista. Che predetto tracciato sia più ampio in larghezza di quanto lo sarà un'eventuale futura galleria si spiega con la necessità di prevedere dello spazio per i lavori e delle possibili installazioni di cantiere. A questo proposito, il Tribunale deve considerare che le superfici riservate non sembrano essere state sovradimensionate oltre alle necessità summenzionate dell'opera e dei lavori che vi sono legati (cfr. Planimetria perimetro zona riservata, Nota tecnica, incarto di prima istanza, 3.1). Per quanto attiene alla particella n. (...) RFD (...) della ricorrente, lo scrivente Tribunale non intravede come l'autorità adita avrebbe potuto approvare una zona riservata senza includervi predetto terreno, nonché la superficie della particella n. (...) (cfr. Planimetria citata qui sopra, nonché le due altre più dettagliate, estratte della Planimetria zona riservate con ortofoto, incarto di prima istanza e del Piano fondi interessati dalla procedura di riservazione, incarto di prima istanza). Si vede in effetti chiaramente che la zona riservata segue una linea parallela a quella del futuro progetto e non s'intravede come sarebbe possibile riservare l'area necessaria per il progetto tralasciando una particella o l'altra. La percentuale del 27%, come ammesso dalla stessa ricorrente, risulta dal calcolo della proporzione tra superficie totale della particella e superficie inclusa nella zona riservata. Come sottolineato dalla controparte, qualora la ricorrente avesse progetti in vista per il futuro, le capacità edificatorie del suo fondo potrebbero senz'altro essere sfruttate a condizione che la zona riservata nel perimetro del

progetto federale - è soprattutto nella fattispecie le ragioni per le quali è stata riservata la zona - non sia pregiudicata, questione, questa, che verrebbe comunque esaminata all'occasione di un'eventuale domanda di permesso edilizio. A sostegno della sua conclusione tendente all'estromissione completa della particella n. (...) dalla zona riservata, la ricorrente sembra volere opporre le regole cantonali e comunali alla decisione impugnata. Oltre al fatto che la ricorrente non si prevale in nessuna maniera di un qualsiasi progetto concreto per il quale avrebbe depositato dei piani concreti, occorre ricordare che in materia di opere federali, la legislazione cantonale (e comunale) non viene presa in considerazione che qualora non ostacoli la realizzazione dell'opera federale (cfr. art. 26 cpv. 3 LSN per analogia). Come considerato qui sopra, nella presente fattispecie, a questo stadio di pianificazione, non sembra possibile interrompere la linea di delimitazione della zona riservata per la sola particella n. (...); è lo scopo stesso della zona riservata mantenere le superfici necessarie a disposizione per una futura progettazione, progettazione che comprende le installazioni di cantiere. Il Tribunale, visto quanto precede, ritiene che la misura avversata è necessaria.

E. 5.3.3.3

Per quanto attiene alla proporzionalità in senso stretto, ossia il bilanciamento tra l'interesse pubblico della misura e l'interesse privato della ricorrente, si deve considerare quanto segue. Il grado di ingerenza nella garanzia di proprietà della ricorrente è relativamente ridotto, visto che la LSN non vieta in maniera assoluta l'edificazione nelle zone riservate, ma obbliga a formulare una domanda di un'autorizzazione con lo scopo di valutare la compatibilità dei vari progetti. In tutti i casi, le capacità edificatorie restanti non sono irrisorie (percentuale di riservazione per il fondo n. (...): 27%). Lo strumento della determinazione delle zone riservate ha poi una natura temporanea, visto che esse decadono non appena la decisione che determina gli allineamenti passa in giudicato, ma al più tardi dopo cinque anni, con possibilità di proroga di tre anni al massimo (art. 17 cpv. 1 LSN; cfr. supra consid. 4). Dall'altra parte, la volontà di garantire il posto necessario per la costruzione della tratta autostradale tra Bellinzona e Locarno riveste un chiaro interesse pubblico, in quanto i lavori per opere di queste dimensioni, in zone densamente occupate, sono di per sé più difficili e devono prendere in considerazione molti fattori. Nella presente fattispecie - dato che la ricorrente non verrà espropriata in maniera definitiva -, la riservazione riveste senz'altro un interesse pubblico preponderante rispetto alla limitazione subita dalla ricorrente. Rispetto all'interesse pubblico che riveste la progettazione dello svincolo autostradale in parola, la misura rispetta la proporzionalità in senso stretto. Visto anche quanto sopra, la misura, infine, non tocca l'essenza intangibile della garanzia della proprietà.

E. 6

In sunto, il provvedimento adottato è conforme ai disposti costituzionali e legali e il ricorso è pertanto respinto.

E. 7

In considerazione dell'esito della lite, giusta l'art. 63 cpv. 1 PA, le spese processuali vanno poste a carico della ricorrente soccombente (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]). Nella fattispecie, esse sono stabilite in franchi 1'500 (art. 4 TS-TAF), importo che viene integralmente compensato con l'anticipo versato. Con

riferimento all'art. 7 TS-TAF non viene riconosciuta nessuna indennità per ripetibili.
(dispositivo alla pagina seguente)

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