

TI_GERICHTE 90.2001.5 vom 31. August 2001

TI Tribunale d'appello, 2001-08-31, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.5

FR: TI_GERICHTE 90.2001.5 du 31 août 2001

IT: TI_GERICHTE 90.2001.5 del 31 agosto 2001

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 49

cpv. 3 lett. b LALPT che la riconosce ad ogni cittadino attivo nei comuni interessati. La loro legittimazione è pure data a norma della lett. c). _____, in quanto proprietaria del part. _____ RFD _____ ed essa e Andrea _____ in quanto vi abitano hanno un interesse degno di protezione a tutelarsi contro il PG. Il ricorso, interposto nei termini legali dell'art. 49 cpv. 1 LALPT e quindi tempestivo, è ricevibile in ordine. 3. Riesponiamo in sintesi la tesi ricorsuale: il PG è un tassello di un progetto transfrontaliero che comprende una parte svizzera (_____ - _____) e una parte italiana (ristrutturazione della rete viabilistica). Poiché quest'ultima non è ancora pianificata, l'EIA abbraccia solo la parte svizzera. Posto tuttavia che le ripercussioni della futura parte italiana si sentiranno presumibilmente anche sul lato svizzero, non basta valutare l'impatto provocato dalle opere del PG, occorre aggiungervi quello imputabile alle opere da realizzarsi in territorio italiano. Senza conoscere quella componente non è possibile giudicare se il progetto complessivo è o meno accettabile sul piano ambientale e in particolare non è dato ai ricorrenti rendersi conto delle immissioni che colpiranno il loro fondo. Questo è il tema sul quale verte l'intera impugnativa e di questo solo ci occuperemo. Cosa sia il PG, cosa l'EIA può essere desunto dalla giurisprudenza e per cominciare dalla legislazione in materia ed è peraltro esposto con chiara sintesi nelle osservazioni dei Servizi generali. 4. Secondo l'art. 8 LPAmb gli effetti negativi sull'ambiente, connessi direttamente o indirettamente con la costruzione o l'esercizio di un impianto fisso, "sono valutati singolarmente, globalmente e secondo la loro azione congiunta." E' il principio della valutazione globale dell'inquinamento (cfr. Comm. LPAmb ad art. 8 N. 1 e 7). In tal senso sono da interpretare le lett a) e c) dell'art. 9 LPamb, la prima prescrivendo che il rapporto (_____) accerti lo stato iniziale dell'inquinamento, la seconda il carico presumibile dopo l'esecuzione del progetto. Come si tien conto dell'inquinamento di fondo, benché per definizione non sia attribuibile al progetto in esame, così si aggiungono alle sue le immissioni prodotte da altri impianti, in modo da ottenere il carico inquinante complessivo. Il principio si applica anche a immissioni di impianti non assoggettati all'EIA e in particolare di impianti fuori dai confini svizzeri (cfr. DTF 124 II 289 consid. 18 c, pag. 331/32). Con la precisazione che, in materia di inquinamento fonico, per l'impossibilità allo stato attuale della tecnica di valutare globalmente le immissioni sonore di diversa natura (cfr. DTF 126 II 522 consid. 37 e), si sommano unicamente le immissioni dello stesso genere provenienti da più impianti (art. 40 cpv. 2 OIF). Pertanto, e con quei limiti, nella misura in cui l'impianto estero può avere delle ricadute ambientali negative sul territorio svizzero indagato dall'EIA, le relative immissioni

devono essere valutate assieme a quelle considerate in quella procedura. La premessa è tuttavia che il progetto dell'impianto aggiuntivo abbia raggiunto un grado di maturità sufficiente perché se ne possano valutare (con o senza EIA), le ripercussioni ambientali negative. Il concetto è espresso dall'art. 36 cpv. 2 OIF: "al momento della determinazione del rumore, si terrà conto delle future variazioni delle immissioni foniche. In particolare si terrà conto delle variazioni delle immissioni causate dalla costruzione di nuovi impianti oppure dalla modifica o dal risanamento d'impianti esistenti, se al momento della determinazione i progetti erano già pubblicati." Ciò vale mutatis mutandis anche per progetti in Stati contermini. 5. Ora, nulla di tutto ciò si verifica in concreto. In realtà non esiste un progetto italiano se non allo stadio di atti preliminari, quali la dichiarazione di impegno del '93, la promozione di accordo di programma del '93, l'approvazione l'8.3.96 della dichiarazione di impegno della Lombardia e del Canton Ticino per un'azione comune nel campo dei trasporti, il documento programmatico per la promozione della pianificazione territoriale del 6.3.2000, atti tutti che non hanno superato il livello della Regione, se si eccettua uno scambio di note tra l'Ambasciata svizzera a Roma e il Ministro degli esteri, rimasto finora senza seguito. Manca ancora, ed è essenziale per la realizzazione delle opere su suolo italiano, "la conclusione di un accordo di programma tra tutte le parti interessate che confermi i progetti, fissi i criteri di finanziamento ed i programmi di attuazione" (cfr. relazione sintetica del febbraio '95 del Gruppo tecnico della Commissione per lo studio dei problemi comuni tra la Regione Lombardia e il Canton Ticino nel campo dei trasporti, pag. 7). Il concetto base che se ne può già evincere si muove su due livelli. Il primo concerne quegli interventi che completano necessariamente il _____ - BM e sono, per la parte di competenza italiana, la soppressione del viadotto e del ponte doganale attuali nonché la costruzione del nuovo ponte al _____ e della nuova Dogana. Senza di ciò il PG non potrebbe essere realizzato. L'altro livello consiste nella ristrutturazione del sistema stradale sul territorio italiano e in particolare della S.S. _____. E' questa ristrutturazione che, unita alle opere previste dal _____ - BM, verrebbe a formare il progetto transfrontaliero unitario prospettato, conferendogli valenza internazionale e una portata trascendente quella dei singoli progetti nazionali. Ciò non toglie che questi rivestono entrambi, presi ognuno per conto suo, un interesse sufficiente per giustificarne, con gli aggiustamenti del caso, la separata realizzazione. In quest'ottica, il PG può essere inteso sia come ultimo tassello del _____ - BM sia come anello di congiunzione tra il _____ - BM e l'eventuale progetto italiano. Dal canto suo la ristrutturazione della S.S. _____ può benissimo essere intrapresa, con le modifiche del caso, indipendentemente dal programma svizzero. Appare tuttavia evidente che il primo livello non si farà se non in stretta connessione con il secondo, dal quale, solo, l'Italia può attendersi ricadute positive importanti. Va tenuto presente che, con l'abolizione del transito sul ponte doganale attuale e il suo spostamento al _____, il traffico da _____ a _____ sarebbe costretto, senza altri interventi strutturali, a ritornare su _____, seguendo la provinciale n° _____ per poi, giunto in centro paese, imboccare la stretta e tortuosa tratta della S.S. _____ che sale verso _____. Per evitare la penetrazione del paese e nel contempo togliere di mezzo la tratta critica della S.S. _____ è stato effettuato, su iniziativa del Comune di _____ e col finanziamento di Interreg II, lo studio di fattibilità di una bretella che, partendo dalla nuova dogana, sale con una ripida rampa lungo la pendice sovrastante la provinciale n. _____, e, dirigendosi verso _____, si congiunge, sull'altro versante, alla S.S. _____, all'altezza di _____, scavalcando l'iniziale sequela di tornanti. E' quindi prevedibile che l'autorità italiana

assumerà l'impegno di realizzare le opere di sua competenza solo se comprenderanno l'intervento viabilistico in questione. Ora è esatto, in relazione ad esso, l'appunto dei ricorrenti che la valle del _____ in cui corre il primo tratto della variante è assai stretta e la distanza del manufatto da _____, dove è sito il loro fondo (mapp. _____ RFD _____), piuttosto limitata. Non si può dunque escludere a priori che le emissioni foniche della variante provochino immissioni sulla parte svizzera che, sommate a quelle di uguale natura (stradale) prodotte dalle opere del PG, superino i valori di immissione, in particolare in corrispondenza del suddetto fondo. Si tratta però di uno studio rimasto allo stadio di ipotesi progettuale e assai lontano, per quanto si possa giudicare, dal confluire in un programma realizzativo che consenta di considerarlo parte integrante di un progetto molto avanzato qual'è il _____ - BM e in particolare il PG. Troppo incerto è d'altra parte se, come e quando si attuerà perché si possa trarne una prognosi sufficientemente attendibile sulle possibili immissioni nel settore svizzero interessato dal PG. Non solo il "progetto" al di là del _____ non è stato presentato pubblicamente, ma questo traguardo appare molto lontano. L'EIA del _____ - BM, che abbraccia sia il Progetto definitivo da _____ ad _____ sia il PG da _____ al _____, non può quindi includere una previsione degli impatti provenienti dall'ancora incerto progetto italiano. Tutt'al più si può già ora ragionevolmente escludere che lo spostamento della dogana abbia ad indurre sul lato italiano un significativo incremento del traffico, non comunque del traffico pesante: la dogana dovrebbe infatti mantenere il suo carattere attuale, con orari fissi di apertura e non consentire lo sdoganamento delle 40 t. Partendo da questo presupposto, l'EIA ha tenuto conto del traffico attuale, anche sul lato italiano, aumentando anzi la percentuale di traffico pesante al 10% del totale, rispetto all'attuale ca. 6%. La ristrutturazione della S.S. _____ non dovrebbe quindi comportare un inquinamento atmosferico aggiuntivo di rilievo rispetto a quello previsto. Difficile è invece prevedere quali maggiori immissioni foniche verrebbero ad aggiungersi sul lato svizzero a quelle prodotte dal PG se il traffico in direzione _____, anziché ripiegare su _____ percorrendo il fondo valle (ipotesi considerata nel complemento _____), prendesse la ripida rampa della variante S.S. _____ proseguendo quindi in quota lungo la costa. Si consideri tuttavia che nel nucleo di _____ inferiore, dove è sito il mapp. _____ dei ricorrenti, "le immissioni foniche rispettano ampiamente i limiti di immissione per il grado di sensibilità II (complemento _____, pag. 19), il che restringe, anche se non la esclude, la possibilità di un superamento dei valori limite ad opera della S.S. Non senza ricordare come l'intensità del suono si riduca con l'aumento della distanza (teoricamente della metà, se di raddoppia questa) e quanto poco, assommando più fonti sonore di diversa intensità, quella più debole partecipi al risultato (cfr. Comm. LPAmb art. 19 - 25 n. 7 e 14). Ora, per stretta che sia la valle del _____, la nuova tratta della S.S. _____ e i nuclei abitati sul lato svizzero (ad es. _____) si trovano dislocati ai due fianchi opposti della valle e quindi a distanza suscettibile di incidere sull'intensità sonora delle immissioni provenienti dall'Italia. 6. Poiché con ogni verosimiglianza il PG (ma non diversamente il progetto definitivo _____rio) non potrà essere realizzato se le autorità competenti italiane non avranno pronto al varo il loro progetto di ristrutturazione stradale, può sorgere spontanea la domanda se non convenga aspettare quel momento per approvare un piano la cui conformità col diritto ambientale potrà solo allora essere compiutamente verificata, con la possibilità, solo allora valutabile, di approntare i necessari correttivi. Questa soluzione non è stata, giustamente, considerata nel caso di specie. Occorre tener presente che progetto _____rio e PG formano assieme il _____ del

_____ e sono strettamente interdipendenti. E' solo per motivi procedurali ch'essi sono impugnabili separatamente, ma sono stati pianificati e progettati assieme e assieme sono stati assoggettati all'esame dell'impatto ambientale e per cominciare alla verifica della giustificazione sul piano economico - sociale - ambientale dell'intervento complessivo. E' quindi importante che il PG possa essere approvato, in concomitanza con la procedura di approvazione del rimanente programma. L'importanza dell'intervento complessivo è sottolineata dal credito quadro di 800.000.000.-- fr. votato dal parlamento ticinese per l'intero _____. Ingenti sono poi i contributi della Confederazione, che peraltro proprio al settore del _____ attribuisce interesse prioritario per la funzione intermodale assuntavi dalla _____ e per le previste ricadute benefiche sul piano ambientale. Che il _____ - BM possa poi allacciarsi sul lato italiano e trovare continuazione in un sistema viario ristrutturato di pari efficienza è sicuramente importante, ma non è lo scopo primo dell'operazione. Importava quindi consolidare, senza perder tempo, la programmazione avviata, che, si noti, ha già raggiunto un notevole grado di approfondimento, e quindi approvare il progetto definitivo, per la parte _____ria più annessi, e il PG per la parte finale. Con la crescita in giudicato di questi strumenti basilari la posizione contrattuale dell'autorità svizzera nelle trattative con l'Italia ne uscirà rafforzata e darà maggior peso alla sollecitazione di una loro rapida ripresa e conclusione. Il rischio di progettare più in dettaglio un'opera che non si è sicuri se e quando verrà realizzata appare contenuto e rientra a non dubitarne nel margine di discrezionalità che va riconosciuto all'autorità politica promotrice del progetto. Non si ravvisano motivi per ritenere ch'essa ne abbia abusato e che l'interesse a procedere in tal modo non sia dato. Si consideri, infine, che al momento in cui sarà maturo anche il progetto italiano e l'autorità competente di quel paese darà il proprio accordo al completamento sul suo territorio del progetto svizzero (demolizione del ponte, costruzione di quello nuovo al _____), - ciò che, per quanto detto sopra, presuppone la ristrutturazione della S.S. _____ -, sarà finalmente possibile prevedere nella sua globalità l'impatto ambientale. All'occorrenza si imporranno gli ulteriori risanamenti (art. 16 e 18 LPAmb, 13 OIF), si concederanno eventuali facilitazioni (art. 17 LPAmb, 14 OIF e, per impianti fissi pubblici di predominante interesse pubblico: art. 20 cpv. 1 LPAmb e 14 cpv. 2 OIF e contrario), a seguito di che si ordineranno i necessari provvedimenti d'isolamento acustico (art. 20 cpv. 2 LPAmb in relazione con gli art. 10, 11, 16 cpv. 2 OIF; cfr. DTF 124 II 293 consid. 17, pag. 328 ss.; tenuto conto che tale obbligo, pur giustificandosi anche per immissioni provenienti dall'estero, non può fondarsi in quel caso sugli art. 20 cpv. 2 e 25 cpv. 2 LPAmb; v. Comm. LPAmb art. 19-25 N. 56). Non occorre, né è possibile in circostanze come quelle in esame in cui la programmazione si svolge in due fasi e così l'EIA, che, a parte l'incognita italiana, l'accertamento dei fatti sia completo e fornisca una prognosi sicura già nella prima fase, escludendo che possa essere aggiornato alla luce di nuove emergenze nella successiva, prima di dar corso alla realizzazione dell'opera, così da porla, occorrendo, in consonanza col diritto (cfr. DTF 122 II 165 consid. 14 e 16c, 124 II 289 consid. 11 pag. 321, 126 II 522 consid. 40 pag. 572/3; v. pure Comm. LPAmb art. 25 n. 44: „Bei der Interessenabwägung darf berücksichtigt werden, dass sich die künftigen Auswirkungen einer Anlage im Voraus oft nicht genau ermitteln lassen ... Die Bewilligung steht in diesen Fällen unter dem impliziten (oft auch ausdrücklichen) Vorbehalt einer späteren Ergänzung der Massnahmen zur Emissionsbegrenzung“). In tema merita particolare richiamo il citato DTF 122 II 165 e segnatamente il considerando 16c, pag. 178. In quel caso è stata ammessa l'approvazione di un progetto di strade nazionali le cui emissioni superavano le frontiere di un cantone, benché l'altro non avesse ancora

approntato un progetto di risanamento per il suo territorio. Il TF ammise che non era nell'interesse generale sospendere la procedura di approvazione fino alla pubblicazione del progetto integrativo e che la legittimità del progetto definitivo adottato ciò malgrado poteva solo essere negata se si poteva escludere a priori il rispetto sul territorio dell'altro cantone del diritto federale della protezione dell'ambiente o se il provvisorio accantonamento di quella componente fosse inammissibile. In realtà i ricorrenti non avevano preteso che le esigenze dell'OIF non potessero essere soddisfatte in quel cantone con adeguati provvedimenti, senza poi contare le ampie facilitazioni di cui possono beneficiare le strade nazionali giusta l'art. 25 LPAmb (v. anche 124 II 146 consid.5cc, pag. 159). Naturalmente devono essere garantiti i diritti processuali. Se poi i nuovi provvedimenti dovessero modificare il PG si dovrà procedere ad una variante. Quel che già oggi appare doversi escludere è che complessivamente le immissioni possano essere di tale importanza da non più giustificare, fatta la ponderazione di tutti gli interessi in gioco, la realizzazione del PG. Non si può finalmente pretendere che di fronte a un programma viario italiano ancora allo stato embrionale non si possa adottare il PG per l'impossibilità di conoscere già oggi le ripercussioni che quel programma potrebbe avere su suolo svizzero se fosse concretizzato e realizzato. Se poi, in ultima analisi, l'accordo italiano venisse a mancare, il contestato PG non potrà essere attuato e di conseguenza le temute ricadute sul fondo del ricorrente non avranno luogo. Così se la variante della S.S. _____ non si farà, non potendo quindi aggiungere il suo impatto a quello del PG. Alla luce di tutte queste considerazioni il Gran Consiglio ha giustamente approvato il PG. 7. In sintesi Se concepiamo il progetto italiano come successivo a quello svizzero le sue immissioni vengono ad aggiungersi ad un carico esistente (quello prodotto dal progetto svizzero) e vanno considerate nella misura in cui sono prevedibili (art. 36 cpv. 2 OIF per quelle foniche, ma il principio è estensibile alle altre). Se lo concepiamo come parte, con quello svizzero, di un unico progetto, che potrà essere realizzato solo globalmente (niente _____ - BM, e dunque neppure PG, senza ristrutturazione della S.S. _____), non possiamo giudicare il progetto svizzero se non attraverso una valutazione globale che comprenda anche le immissioni imputabili alla parte italiana del progetto. Il principio evocato dai ricorrenti è in via generale corretto. Tuttavia, per considerare un'unità il progetto italiano e quello svizzero bisogna che il progetto italiano sia stato allestito. Non è il caso. Si prevede solo che se l'Italia non deciderà il suo, il progetto svizzero non si farà o dovrà essere modificato nella parte finale (niente demolizione del ponte e dunque neppure suo spostamento al _____: caduta dunque del PG). Non si può, allo stato attuale, parlare di un progetto comune. E d'altra parte non è nemmeno detto che quando il progetto svizzero si salderà con quello italiano si avrà un progetto unitario e non la somma di due progetti che si completano sì funzionalmente ma non sono necessari l'uno all'altro. Se il progetto svizzero ha un senso da solo - e in effetti lo ha - e non richiede, per giustificarsi, di essere congiunto con quello italiano, allora il fatto che lo si attuerà solo se e quando l'Italia attualizzerà la condizione sospensiva che oggi lo blocca, non interferisce sulla valutazione se esso (PG) rispetta l'ambiente. Lo rispetta semmai per sé stesso (il punto non è contestato) e se poi risulterà che con la realizzazione di quello italiano vi saranno immissioni foniche aggiuntive (oggi non calcolabili) si provvederà a ordinare le misure che risulteranno allora necessarie, tenuto conto delle facilitazioni che possono essere accordate. Ma non è il caso di aspettare, per passare alla fase successiva del progetto definitivo, che l'Italia concretizzi il suo progetto, ammesso che ne elabori uno. Non vi sono infine motivi per ritenere che le immissioni esportate dall'impianto italiano portino, in aggiunta a quelle del PG (art. 40 cpv. 2 OIF), ad un tale

superamento dei valori da non più potersi giustificare, nel quadro di una ponderazione globale di tutti gli interessi in gioco, la sua realizzazione. Per questi motivi, dichiara e pronuncia

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