



**La Commissione federale di ricorso
in materia d'infrastrutture e ambiente**

statuendo il 11 dicembre 2006

costituita da Claudia Pasqualetto Péquignot (giudice delegato all'istruttoria), Lorenz Kneubühler (presidente) e Kathrin Dietrich (vice-presidente) nonché di Rosalba Aiello (segretaria giurista)

nella procedura registrata sotto

[REDACTED]

introdotta da

[REDACTED]

ricorrenti 1

[REDACTED]

ricorrente 2

Tutti rappresentati dall'Avvocato Marco Soldati, [REDACTED]

contro

Dipartimento del Territorio, Amministrazione immobiliare e delle strade nazionali, Via Ghiringhelli 19

Casella postale 1066, 6502 Bellinzona

controparte

e

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, Palazzo federale Nord, 3003 Berna

autorità di prima istanza

concernente

Strada nazionale A2, opere di risanamento fonico nei comuni di Melide e Bissone; decisione del 11 maggio 2005 del DATEC

A) constatata che:

1. Con atto dell'8 giugno 2004, l'Amministrazione immobiliare e delle strade nazionali del Cantone Ticino (qui di seguito la controparte) ha inoltrato una domanda d'approvazione dei piani per il risanamento fonico dell'autostrada A2 nei territori dei Comuni di Melide e Bissone (km 16.200 al km 18.700). Il progetto è stato pubblicato dal 28 giugno al 30 agosto 2004.
2. Con lettera del 24 agosto 2004, [REDACTED] ha inoltrato opposizione concludendo all'abbandono del progetto dei ripari fonici ed all'attuazione del progetto di copertura totale come proposto dal Movimento Nuova Bissone.
3. Con lettera del 27 agosto 2004, [REDACTED], sia a titolo personale, sia in veste di presidente del Movimento Nuova Bissone, ha inoltrato opposizione, concludendo all'abbandono del progetto dei ripari fonici mediante posa di pareti fonoassorbenti ed all'attuazione, mediante copertura totale, del progetto "sia fonico che atmosferico del tratto di autostrada A2 e della linea ferroviaria in corrispondenza".
4. Con decisione del 10 maggio 2005, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (qui di seguito DATEC), ha approvato il progetto di risanamento fonico autostradale nei comuni di Melide e Bissone, respingendo le opposizioni di [REDACTED] e di [REDACTED] e constatando che il Movimento Nuova Bissone, di cui [REDACTED] è presidente, non ha inoltrato opposizione al progetto. Le misure di risanamento fonico consistono nella posa di pareti antirumore e la posa di un manto asfaltato fonoassorbente sull'autostrada.
5. Con decisione del 6 giugno 2006, l'Ufficio federale dei trasporti (qui di seguito UFT) ha approvato un progetto di risanamento fonico della ferrovia sulla tratta Bissone, dal km 188.350 al km 189.540. Questo progetto era stato oggetto di una coordinazione col progetto qui in esame, in particolare circa la scelta dei materiali edilizi.
6. Con atto del 7 giugno 2005, [REDACTED] (qui di seguito la ricorrente 2) ha impugnato la decisione del DATEC dinanzi alla Commissione di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente (qui di seguito la Commissione), concludendo principalmente all'accertamento dell'illiceità della decisione ed all'allestimento di un nuovo progetto di risanamento con copertura totale dell'autostrada A2; subordinatamente, la ricorrente 2 conclude all'ammissione parziale del ricorso nel senso che si cominci i lavori da Melide e che venga creata una commissione speciale "che valuterà la possibilità di una copertura totale del tratto in zona Bissone" e che, nel caso in cui codesta commissione accerterà la fattibilità, si rivaluti la soluzione

della copertura stradale ed eventualmente anche ferroviaria. Protestate tasse, spese e ripetibili.

7. Con atto del 10 giugno 2005, [REDACTED] ha inoltrato ricorso dinanzi a codesta Commissione a titolo personale, a nome del Movimento Nuova Bissone ed a nome di 777 cittadini svizzeri con interesse particolare per il Comune di Bissone (qui di seguito ricorrenti 1). In allegato al ricorso, egli produce vari e numerosi documenti, tra i quali lo Statuto del Movimento Nuova Bissone, ed una lista di firme, non datata, intitolata "petizione". I ricorrenti concludono in via principale all'annullamento della decisione impugnata, all'accertamento della necessità di eseguire opere di risanamento fonico della strada nazionale nei comuni di Bissone e Melide, all'accertamento della partecipazione dello Stato alla copertura dei costi di risanamento ed a che sia ordinato al DATEC "di rielaborare progetti di risanamento in modo che in territorio di Bissone (dal km 16.500 al km 17.250), l'intervento consista nella copertura totale dell'autostrada con materiali da definire e secondo i moderni parametri di costruzione ed ingegneria". In via subordinata, i ricorrenti concludono ad una moratoria di 10 mesi atta a valutare un progetto alternativo del tratto autostradale dal km 16.500 al km 17.250, alla concessione di un finanziamento al Comune di Bissone "per effettuare uno studio di copertura totale secondo un nuovo progetto che tenga in considerazione i parametri esposti", all'accertamento parziale dell'illiceità della decisione del DATEC "che provvederà ad integrare nei piani, un'eventuale alternativa del Comune di Bissone che scaturirà dalla moratoria". In via ancora più subordinata, i ricorrenti concludono all'organizzazione di votazioni comunali per dare ai cittadini la facoltà di decidere tra la soluzione di copertura totale dell'autostrada su almeno 600 metri lineari o quella di ripari antirumore come quelli approvati dal DATEC. Protestate tasse, spese e ripetibili. Parallelamente, i stessi ricorrenti hanno impugnato la decisione dell'UFT menzionata sotto cifra 5 qui sopra, chiedendo anche la copertura della ferrovia adiacente. Nel corso della procedura, i ricorrenti hanno scritto numerose volte alla Commissione, fornendo vari documenti di ogni genere sui quali si tornerà, per quanto necessario, nei considerandi di diritto qui di seguito.
8. Con atto del 6 luglio 2005, la controparte ha inoltrato presso la Commissione una richiesta d'accertamento dell'assenza, subordinatamente di revoca dell'effetto sospensivo per la tratta del progetto in territorio di Melide. L'autorità di prima istanza e i ricorrenti sono stati consultati su tale richiesta; con scritto del 19 luglio 2005, il DATEC ha concluso all'accoglimento dell'istanza. Con scritto del 23 luglio 2005, i ricorrenti 1 non si sono opposti all'inizio immediato dei lavori in territorio di Melide, chiedendo però delucidazioni e formulando varie esigenze, tra le quali che venga

ordinato alla controparte di studiare una variante per una copertura totale del tratto autostradale dal km 16.500 al km 17.250 e che la controparte intraprendi immediatamente dei lavori di rifacimento della strada cantonale. In quanto alla ricorrente 2, ella ha concluso che la controparte poteva iniziare i lavori da Melide e che una somma di 35 milioni venga messa cautelativamente a disposizione della Commissione. Con decisione del 29 luglio 2005, il Presidente della Commissione ha accertato l'assenza d'effetto sospensivo dei ricorsi e dichiarato irricevibili le altre conclusioni e richieste formulate dai ricorrenti nelle loro osservazioni.

9. Con scritto del 19 agosto 2005, la controparte ha inoltrato una risposta ai ricorsi. Ella ha concluso alla reiezione dei ricorsi, per quanto ricevibili.
10. Con scritto del 3 ottobre 2005, il DATEC ha preso le stesse conclusioni.
11. Con decisione del 2 novembre 2005, la Commissione ha richiesto il parere dell'Ufficio federale della cultura (qui di seguito UFC) e dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAP; ora Ufficio federale dell'ambiente sin dal 1° gennaio 2006; qui di seguito UFAM) sui ricorsi.
12. Con scritto del 28 dicembre 2005, l'UFAM ha preso posizione sui ricorsi, considerando che il progetto approvato è conforme alla legislazione in materia di protezione fonica, anche nell'ambito della proporzionalità dei costi; l'autorità specializzata ha inoltre espresso considerazioni tendendo a negare l'attendibilità di un progetto più ampio, in particolare sotto il profilo del finanziamento, concedendo, tuttavia che un'opera di copertura totale potrebbe offrire una migliore protezione fonica, ma riservando gli aspetti legati al finanziamento, l'inquinamento dell'aria e l'inserimento paesaggistico.
13. Con scritto del 7 febbraio 2006, l'UFC ha pure emanato un parere sui ricorsi. L'autorità ricorda che il nucleo di Bissone figura nell'Inventario ISOS quale villaggio d'importanza nazionale. Richiamando le varie prese di posizione inoltrate a livello della procedura di prima istanza, egli conclude che la soluzione promossa dal ricorrente costituirebbe un'alternativa fattibile anche se non preponderante rispetto al progetto approvato. Precisa comunque che tale soluzione va oltre un progetto di protezione fonica, e che rappresenterebbe un vero e proprio progetto architettonico per Bissone che dovrebbe pertanto essere concretizzato adeguatamente nell'ambito della pianificazione territoriale, includendovi dovute misure concomitanti.
14. In data del 22 maggio 2006, una delegazione della Commissione ha proceduto ad un sopralluogo e seduta istruttoria a presenza delle parti, dell'autorità di prima istanza di rappresentanti dell'UFAM, dell'UFC, dell'Ufficio federale delle strade (qui di seguito

USTRA) e della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (qui di seguito CFNP). Sull'esito di tale misura d'istruttoria ci si rimanda, per quanto necessario, ai considerandi che seguono.

15. A seguito del sopralluogo e seduta istruttoria, la Commissione ha consultato dapprima l'USTRA e la controparte a fine di ottenere informazioni sulla conformità alle regole in materia di edilizia autostradale della variante sostenuta dai ricorrenti; in particolare è stato chiesto all'autorità federale ed alla controparte di valutare se le quote e dimensioni, cosicché altri particolari come presentati dai ricorrenti, rispecchiavano le norme costruttive per un'opera come una copertura autostradale. Inoltre, è stato richiesto all'USTRA d'informare la Commissione su altri progetti (realizzati o da realizzare) di copertura autostradale in Svizzera.
16. L'UFC e la CFNP sono poi stati consultati sulla variante promossa dai ricorrenti, limitando però chiaramente detta consultazione ai documenti trasmessi dai ricorrenti 1 durante la seduta istruttoria; la Commissione ha inoltre invitato queste due autorità specializzate a tener conto delle osservazioni dell'USTRA e della controparte sulle dimensioni e quote da rispettare qualora un'opera di copertura autostradale dovesse essere realizzata.
17. Con scritto del 23 maggio 2006, il Comune di Bissone, rappresentato dal suo Sindaco, ha trasmesso alla Commissione vari documenti, precisando di sostenere il progetto approvato. Detti documenti son stati trasmessi a tutte le parti ed autorità coinvolte.
18. Con scritto del 7 giugno 2006, i ricorrenti hanno trasmesso alla Commissione vedute fotografiche del modellino esibito durante la seduta istruttoria; ha inoltre presentato varie osservazioni.
19. Con scritto dell'8 giugno 2006, la controparte ha presentato varie osservazioni sul verbale.
20. Con scritto del 13 giugno 2006, l'UFAM ha pure presentato le sue osservazioni sul verbale.
21. Con scritto del 19 giugno 2006, la controparte ha fornito sua valutazione del progetto sostenuto dai ricorrenti. Invoca che la variante come proposta è inattendibile perché non consente di risanare tutta la tratta toccata dal progetto, non rispetta le norme tecniche vigenti, non è compatibile con l'assetto e le infrastrutture stradali esistenti, non tiene conto adeguatamente delle esigenze di sicurezza di un'opera di copertura, né delle esigenze del traffico in corso di realizzazione ed è assolutamente

inattendibile circa i costi della realizzazione concreta; allegata a questa presa di posizione, la controparte ha fornito un breve rapporto tecnico su quanto precede.

22. Con scritto dello stesso giorno, l'USTRA ha pure fornito suo parere. Per l'autorità specializzata, gli schizzi di variante proposta dai ricorrenti non bastano per una valutazione approfondita; comunque l'USTRA valuta tra l'altro che la proposta non rispetta le norme e direttive vigenti in materia di edilizia, che la costruzione in questione sarebbe da considerarsi come un tunnel, di lì la necessità d'impianti di sicurezza vari che non sono stati previsti dai ricorrenti; la quota a 5 o 5,20 metri del progetto sarebbe troppo bassa e dovrebbe giungere ai 6,50 metri d'altezza. Infine, i costi di realizzazione sono sottovalutati, come i tempi di realizzazione che cagionerebbero, per avere un progetto approvato, un ulteriore ritardo di 3 a 4 anni.
23. In base ai documenti prodotti dai ricorrenti in sede di seduta istruttoria ed alle due prese di posizione succitate, la Commissione ha consultato l'UFC e la CFNP, raccomandando a queste due autorità di valutare l'impatto paesaggistico tenendo conto in particolare dell'altezza minima necessaria secondo l'USTRA e la controparte, cosicché di altre osservazioni, se quelle fossero di natura a influire sulla questione della valutazione paesaggistica.
24. Con scritto del 7 luglio 2006, la CFNP, dopo avere inoltre consultato vari piani dell'incarto di pubblicazione, ha preso posizione sulla variante promossa dai ricorrenti; allega anche documenti e pareri anteriori alla presente procedura di ricorso. Conclude in sostanza che il progetto alternativo proposto non corrisponde ai criteri di salvaguardia della località storica d'importanza nazionale sanciti dall'articolo 6 della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451).
25. Con scritto del 12 luglio 2006, l'UFC ha pure espresso suo parere concludendo che il progetto alternativo, nella sua forma attuale, non rappresenta un'alternativa valida, mentre il progetto approvato in prima istanza soddisfa le disposizioni di legge circa la tutela dell'insediamento di Bissone ai sensi dell'articolo 6 LPN.
26. Con scritto del 24 luglio 2006, i ricorrenti 1 hanno ritirato il ricorso contro la decisione dell'UFT; la causa è stata stralciata dal ruolo il 26 luglio 2006.
27. Con scritto del 6 settembre 2006, la controparte ha rinunciato a presentare osservazioni finali.
28. I ricorrenti invece hanno usufruito di detta possibilità in data del 7 settembre 2006.

29. Infine, con decisione processuale del 5 ottobre 2006, la Commissione ha chiesto ai ricorrenti se intendevano richiedere un dibattimento orale pubblico ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione del 5 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101); i ricorrenti ci hanno rinunciato il 16 ottobre 2006.

B) considera:

in ordine

1. La decisione d'approvazione dei piani del DATEC, del 10 maggio 2005, è una decisione ai sensi dell'articolo 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). Conformemente all'articolo 28 cpv. 5 della legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN; RS 725.11), questa decisione può essere impugnata con ricorso amministrativo dinanzi alla Commissione.

Le altre prescrizioni di forma (art. 51 e 52 PA) e di termini (art. 50 PA) sono state rispettate e i ricorsi sono da considerare come ricevibili nella forma *stricto sensu*.

2. È legittimato a ricorrere chiunque è toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o cambiamento (art. 48 PA). Secondo la giurisprudenza relativa all'articolo 48 PA (ed anche 103 della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria, OG; RS 173.110), l'interesse degno di protezione di chi inoltra ricorso può essere giuridico o di fatto. Non deve necessariamente corrispondere a quello protetto dalla norma invocata. È però necessario che il ricorrente sia toccato più di chiunque, ossia più della generalità degli amministrati, e questo in un suo interesse importante risultando della sua situazione nei confronti dell'oggetto della contestazione (ved. ad esempio DTF 126 II 258, consid. 2d e riferimenti citati). Occorre inoltre avere inoltrato opposizione durante la procedura di prima istanza (art. 27d LSN).

- 2.1 Nella fattispecie, i ricorrenti 1, secondo il ricorso del 10 giugno 2005, si possono distinguere in tre categorie. Dapprima il [REDACTED] personalmente. Egli aveva fatto opposizione al progetto e l'autorità di prima istanza l'ha respinta. Egli è proprietario del mappale [REDACTED] RFD Bissone; la decisione del DATEC ha anche accordato delle facilitazioni per questo mappale (ved. decisione impugnata e Piano di pubblicazione, richiesta di facilitazioni; cartella 020.030 P, allegato 320 e relazione fonica, allegato 301, p. 17). [REDACTED] è quindi da considerare come toccato dalla decisione impugnata (art. 48 PA). Sua legittimazione è quindi pacifica.

- 2.2 In allegato al ricorso 1, c'è una lista "di 777 persone con interesse particolare per il comune di Bissone". Il Signor ██████ asserisce di rappresentarle tutte in sede ricorsale. Non risulta dagli atti che queste persone abbiano inoltrato opposizione durante la procedura di prima istanza; di conseguenza, e secondo l'articolo 27d LSN non sono legittimate a ricorrere. Per altro, la lista di firme in questione non esprime nessuna volontà di ricorrere contro la decisione del DATEC, né conferisce al Signor ██████ una qualunque legittimazione di rappresentanza. Di conseguenza, supponendo anche che queste 777 persone abbiano avuto l'intenzione di ricorrere, il ricorso sarebbe da considerare come irricevibile.
- 2.3 Tra i ricorrenti 1, c'è anche il Movimento Nuova Bissone (qui di seguito MNB), di cui ██████ è presidente. Con decisione impugnata, l'autorità di prima istanza ha respinto le opposizioni; nei motivi, ella ha considerato che non risultava dagli atti che il MNB abbia inoltrato opposizione. Il DATEC espone nelle sue osservazioni sui ricorsi, del 3 ottobre 2005 (D. p. 21), che mancavano vari documenti come una procura a favore di ██████ e lo Statuto dell'Associazione; infine, la firma era unicamente quella di ██████. Risulta dagli atti di prima istanza (doc. C dell'incarto di prima istanza) che in data del 27 agosto 2004, ██████ ha inoltrato opposizione "sia a titolo personale, in qualità di privato cittadino, residente nel comune di Bissone, sia in veste di presidente del Movimento Nuova Bissone". Seguono poi considerazioni sull'associazione in questione. Non risulta dagli atti, invece, che l'autorità di prima istanza abbia chiesto altri documenti a ██████ a modo di comprovare la sua legittimazione di rappresentanza del MNB. Il DATEC avrebbe potuto farlo visto la massima d'ufficio sancita dall'articolo 12 PA. Avendo rinunciato ad amministrare questi mezzi di prova, l'autorità di prima istanza non poteva senz'altro considerare l'opposizione del 27 agosto come formulata unicamente da ██████ personalmente, pena il formalismo eccessivo. Comunque sia, visto che l'atto di ricorso è lo stesso, la questione della legittimazione ricorsale del MNB può rimanere aperta.
- 2.4 La ricorrente 2, alla stregua del ricorrente ██████, aveva inoltrato opposizione al progetto ed è residente in Comune di Bissone, la sua legittimazione al ricorso non fa quindi nessun dubbio.
3. Viste le conclusioni prese dai ricorrenti ed elencate sotto cifra 6 e 7 qui di sopra, occorre anche esaminare la loro ricevibilità. Nella fattispecie, tali conclusioni dipendono strettamente dal potere di esame della presente Commissione. La Commissione è un'autorità di ricorso. Come tale, ella può controllare la conformità alla legge (al senso lato, ved. articolo 49 PA) della decisione impugnata; nella

fattispecie, la Commissione deve controllare che la decisione d'approvazione dei piani rispetta ogni requisito legale, che l'autorità di prima istanza non abbia violato i diritti processuali delle parti o abusato del suo potere d'apprezzamento. Le conclusioni non possono uscire dal quadro definito dalla decisione impugnata; detto quadro raffigura il rapporto giuridico fissato nella decisione contestata (ved. *Pierre Moor*, Droit administratif, Volume II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2^a edizione, Berna, 2002, p. 674 - 675). Con decisione qui impugnata, il DATEC ha approvato dei piani di pareti antirumore e la posa di un manto fonoassorbente per il risanamento fonico dell'autostrada A2 tra Melide e Bissone, e respinto l'opposizione dei ricorrenti. Pubblicati sono stati dei piani di pareti fonoassorbenti e non altri progetti. È principalmente la conformità alla legge (al senso lato, art. 49 let. a e b PA) di tali piani che va esaminata al livello di prima istanza, e, di conseguenza, anche a livello ricorsale. Un ricorrente può quindi sollevare le censure menzionate all'articolo 49 PA, ma non quasi chiedere all'autorità ricorsale di "approvare" i piani di un'altra soluzione.

- 3.1 Alla luce di quanto precede, conviene esaminare le conclusioni prese dai ricorrenti.
 - 3.1.1 In primo luogo e a titolo principale, i ricorrenti 1 chiedono l'annullamento della decisione impugnata. Tale conclusione è ricevibile.
 - 3.1.2 Chiedono poi l'accertamento della necessità di eseguire opere di risanamento fonico della strada nazionale A2 nei comuni di Melide e Bissone; tale conclusione è da considerarsi come inutile; è ovvio che se l'autorità di prima istanza ha approvato la costruzione di pareti antirumore, significa che la necessità di prendere delle misure contro il rumore non è mai stata contestata; la conclusione è quindi senza oggetto.
 - 3.1.3 Si chiede poi di confermare la partecipazione finanziaria dello Stato a copertura dei costi di risanamento. La decisione impugnata fissa l'ammontare dei lavori a 64'393'900 franchi. Questa somma non è mai stata contestata, né da parte delle autorità federali, né da parte delle autorità cantonali; or bene sono quelle le autorità e parti che avrebbero interesse a contestare questo punto della decisione, e non i ricorrenti. Di conseguenza, questa conclusione è da considerarsi come irricevibile.
 - 3.1.4 La quarta conclusione principale tende ad ottenere da parte della Commissione l'ordine, fatto al DATEC, di rielaborare i piani di risanamento fonico dell'autostrada A2, previa copertura totale dell'autostrada. La prima parte di questa conclusione sarebbe una conseguenza logica di un eventuale annullamento *in toto* della decisione approvata; la seconda parte invece contiene una richiesta di approvare, anche indirettamente, un'alternativa al progetto, ossia una copertura totale. La Commissione

non è, alla stregua del Tribunale federale, autorità superiore di pianificazione, né autorità di vigilanza in materia di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio e non è suo compito vagliare se la soluzione prescelta sia preferibile rispetto ad altre prospettabili; la Commissione deve esaminare se l'autorità di prima istanza, attraverso la ponderazione errata, o l'inosservanza d'interessi pubblici ha contravvenuto a norme del pertinente diritto federale, oppure ha ecceduto il suo potere d'apprezzamento o ne ha abusato (DTF del 20 settembre 2001, 1A.45/2001). Come tale, quindi, la Commissione non è ammessa ad esaminare varianti di progetto, confrontandole col progetto approvato; questa conclusione sarebbe quindi da dichiarare semplicemente irricevibile. Alla differenza del Tribunale federale, però, la Commissione può esaminare il gravame dell'inadeguatezza (art. 49 cpv. 3 PA). L'esame dell'inadeguatezza suppone che l'autorità di ricorso può intervenire all'interno del quadro legale nel quale l'autorità di prima istanza ha esercitato il suo libero potere d'apprezzamento. In altri termini, non esamina soltanto la legalità della decisione impugnata, ma anche se la decisione impugnata era la migliore che si poteva prendere (ved. *Pierre Moor*, op. cit., p. 667). La facoltà di esaminare il gravame dell'inadeguatezza era naturale ai tempi dove esisteva soltanto la possibilità di ricorrere dinanzi ad un'autorità gerarchicamente superiore; in questa ipotesi sembra del tutto normale che l'autorità amministrativa superiore controlli pure l'adeguatezza di una decisione. Le commissioni di ricorso non sono le autorità gerarchicamente superiori dei Dipartimenti, o Uffici federali; sono autorità giurisdizionali di ricorso indipendenti dall'amministrazione (ved. Messaggio relativo alla legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure del 25 febbraio 1998; FF 1998 2221 seg, 2234). Come tali, anche se l'articolo 49 let. c PA gli dà la facoltà d'esaminare il gravame d'inadeguatezza, la Commissione esercita il suo potere d'esame con ritegno (ved. *Anfré Moser / Peter Uebersax*, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Basel und Frankfurt am Main, 1998, p. 71-72; GAAC 66.97, consid. 1c, e 63.62, consid. 9), limitandolo di conseguenza all'esame di un'ovvia inadeguatezza della decisione impugnata. In altri termini, la decisione impugnata potrebbe essere annullata per motivo d'inadeguatezza soltanto se urta in modo palese il buon senso comune o la logica al tal punto da renderla insostenibile. Quando i ricorrenti 1 chiedono a codesta Commissione di esaminare un progetto alternativo che secondo loro è migliore si prevalgono del gravame d'inadeguatezza. La Commissione può entrare nel merito ma esaminando soltanto se l'autorità di prima istanza ha commesso un grave errore scegliendo una soluzione, anche se legale, piuttosto che un'altra che, ovviamente, viste le circostanze del caso, s'imporrebbe come la migliore.

- 3.1.5 La prima conclusione subordinata verte sull'ottenimento di una moratoria di dieci mesi al fine di valutare un progetto alternativo. Questa conclusione verte sempre sull'esame di un progetto di copertura totale dell'autostrada e non può essere esaminata che nella misura esposta qui sopra.
- 3.1.6 La seconda conclusione subordinata chiede alla Commissione di attribuire un finanziamento al Comune di Bissone per uno studio di progetto con copertura totale. Questa conclusione esce ovviamente dall'ambito della decisione impugnata. Detta decisione ha per scopo di approvare i piani di un progetto, non di attribuire un qualunque finanziamento a chi che sia per eseguire studi. Questa conclusione è quindi irricevibile.
- 3.1.7 La terza conclusione subordinata, nella prima parte, chiede l'accertamento dell'illiceità della decisione impugnata; detto accertamento verrebbe, se del caso, fatto al livello dell'esame della legalità (al senso lato) della decisione e quindi nell'ambito dell'esame della conclusione in annullamento. Per altro, invece, la Commissione non ha da accertare, ai sensi della procedura d'accertamento prevista dall'articolo 25 PA, l'illiceità di una decisione. Si accertano soltanto l'esistenza, l'inesistenza o l'estensione di diritti o obblighi fondati sul diritto pubblico. Questa conclusione è quindi senza oggetto.
- 3.1.8 Infine, i ricorrenti hanno preso una conclusione in via ancor più subordinata colla quale si chiede di indire una "votazione comunale che dia a tutti i cittadini di Bissone la facoltà di decidere quale delle due soluzioni vuole considerare: copertura totale di almeno 600 metri lineari o ripari antirumore come da progetto approvato dal DATEC"; secondo il risultato di detta votazione, si dovrebbe poi procedere all'esecuzione. Tale conclusione è ovviamente irricevibile. Non appartiene alla Commissione, né ad altre autorità federali, di indire votazioni comunali che per altro escono chiaramente dall'oggetto del contendere; inoltre tale richiesta tenderebbe a rimettere in questione decisioni prese dalle competenti autorità tramite un appello al popolo del tutto fuori luogo nella fattispecie.
- 3.1.9 Circa la ricorrente 2, ella ha preso come conclusione principale che sia "effettuato il progetto di risanamento fonico con copertura totale secondo un nuovo progetto che tenga in considerazione i consigli del Movimento Nuova Bissone"; chiede poi di accertare l'illiceità della decisione impugnata. Rinviando a quanto considerato qui sopra, queste conclusioni (consid. 3.1.4 e 3.1.7) sono rispettivamente ricevibile, con potere d'esame però limitato da parte della Commissione, e senza oggetto.

3.1.10 In via subordinata, la ricorrente 2 chiede che vengano iniziati i lavori a partire da Melide e che nel frattempo si crei "una commissione speciale che valuterà la possibilità di una copertura totale del tratto in zona Bissone (...)". Se detta commissione dovesse concludere alla fattibilità, si potrebbe rivalutare la soluzione di copertura autostradale ed eventualmente anche ferroviaria. Questa conclusione è irricevibile. La decisione impugnata non tratta per niente di un'eventuale commissione speciale e questa questione esce quindi dal contenzioso qui pendente. Per altro, la seconda parte di questa conclusione subordinata tratta del risanamento fonico della ferrovia. Il DATEC non ha deciso circa il risanamento fonico della ferrovia; l'ha fatto l'UFT, con decisione del 6 giugno 2005. La ricorrente 2 doveva, se del caso, impugnare detta decisione.

In riassunto, dunque, verranno esaminate le conclusioni in annullamento della decisione impugnata e questo sotto il profilo della legalità con pieno potere d'esame della Commissione e i gravami circa l'inadeguatezza del progetto rispetto ad una variante di copertura, ma con potere d'esame ridotto.

nel merito

4. La commissione esamina liberamente i gravami di violazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e, con ritegno (ved. consid. 3.1.4 qui di sopra), l'inadeguatezza (art. 49 PA).
5. I ricorrenti sollevano vari tipi di gravami che verranno esaminati qui di seguito; certi gravami devono essere considerati come politici nonché giuridici; la Commissione essendo, come richiamato qui sopra, un'autorità giurisdizionale, deve esaminare la decisione impugnata sotto il profilo giuridico. È quindi necessario smistare, nell'argomentazione dei ricorrenti, gravami giuridici da affermazioni che riflettono soltanto un'opinione personale.

In primo luogo, i ricorrenti lamentano una carente motivazione della decisione impugnata e la violazione di diritti procedurali come quello d'essere sentito; poi una violazione della legge, in quanto il progetto approvato non sarebbe efficace dal punto di vista fonico e atmosferico; poi ancora una violazione delle disposizioni vigenti in materia di protezione del paesaggio; i ricorrenti invocano ancora una disparità di trattamento, menzionando altri progetti autostradali in Svizzera; infine, sollevano il gravame dell'inadeguatezza, affermando tra altro che si potrebbe "far meglio a parità di costi".

VIOLAZIONE DI DIRITTI FORMALI (violazione del diritto d'essere sentiti e carenza della motivazione della decisione impugnata)

6. I ricorrenti 1, con riferimento a cosiddetti "diritti del cittadino e delle autorità", lamentano che i cittadini possano intervenire contro un progetto soltanto allo stadio della pubblicazione, allorquando delle scelte progettuali sono state eseguite dalle autorità. Criticano poi il fatto di non essere più stati interpellati dall'autorità di prima istanza dopo il deposito dell'opposizione.
- La ricorrente 2, dal canto suo, critica pure il fatto che l'autorità di prima istanza non abbia preso contatto con lei dopo il deposito dell'opposizione; lamenta inoltre che il parere della controparte non venga citato dall'autorità di prima istanza, dato che lei era stata dipendente del Cantone all'epoca della costruzione dell'autostrada A2.
7. La prima argomentazione qui sopra è una critica della legge da parte dei ricorrenti. La Commissione, come autorità giurisdizionale, non deve esaminare la giustificazione delle procedure scelte dal legislatore, specialmente quando si tratta, come nella presente fattispecie, di una legge federale; la Commissione deve soltanto applicare detta legge e/o verificare che sia stata applicata correttamente. Gli articoli 21 e seguenti LSN prevedono chiaramente le procedure da applicare per l'approvazione di progetti; queste disposizioni non sono state violate nella fattispecie.
8. Il secondo gravame, pure, è da considerare come infondato. Il diritto di essere sentito di chi è da considerare come toccato (ved. articolo 5 PA) da una procedura s'esercita precisamente tramite il diritto d'opposizione (ved. *Blaise Knapp*, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 4^{ème} édition, 1991, p. 140). Dal momento in cui il progetto è stato pubblicato secondo le regole vigenti, nella presente fattispecie gli articoli 27b e seguenti LSN, l'autorità di prima istanza non ha da richiamare altri pareri o prese di posizione da parte di quelli che hanno inoltrato opposizione. Quanto precede vale anche per la ricorrente 2.
9. I ricorrenti 1 lamentano pure una motivazione lacunosa in quanto la decisione impugnata non avrebbe portato una risposta chiara ad ogni loro argomentazione.
- 9.1 L'esigenza della motivazione è sancita dall'articolo 29 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost. ; RS 101; diritto d'essere sentito), e per quanto attiene ad una procedura amministrativa come quella in oggetto, dall'articolo 35 PA. La motivazione deve portare su tutti i punti necessari, pronunciarsi su tutti gli argomenti pertinenti sollevati dalle parti, colla precisazione che non tutti gli argomenti sollevati devono essere giudicati necessari e pertinenti : sono da considerare come tali – e quindi da

considerare nella decisione - quelli che sono di natura ad influire sulla sorte della causa a modo che l'amministrato possa riconoscere per quali ragioni una decisione è stata presa e quindi, per quali motivi egli può contestare detta decisione (ved. *Pierre Moor*, op. cit. p., 300-301).

9.2 Circa l'asserita violazione del diritto d'essere sentito, i ricorrenti 1 menzionano a titolo d'esempio che la decisione impugnata non dà una risposta chiara ai gravami elencati sotto cifra 1c, 6, 7 e 8 dell'opposizione. Questi gravami riguardavano la scelta paesaggistica del progetto che sarebbe in contraddizione con i termini del concorso internazionale organizzato dalle autorità cantonali per trovare la soluzione più atta per la realizzazione del progetto di risanamento fonico (1c e 6), asserite lacune progettuali e costruttive del progetto come approvato (7) e l'inefficacia del progetto dal profilo atmosferico (8).

9.3 Contrariamente a quanto invocato dai ricorrenti, il DATEC si è espresso su questi punti: sulla protezione del paesaggio, l'autorità di prima istanza ha considerato, citando anche i pareri raccolti in fase di procedura dalle autorità specializzate, che il progetto approvato rispettava al meglio le pertinenti disposizioni legali, in particolare la LPN. Ha pure emesso considerazioni sulla soluzione promossa dai ricorrenti, negando che la variante possa costituire un'alternativa valida dal punto di vista della protezione del paesaggio. Circa la questione di lacune progettuali e costruttive, il DATEC, con riferimento al preavviso dell'USTRA, ha considerato che i ricorrenti non portavano nessun elemento di natura a permettergli di scostarsi dal preavviso dell'autorità specializzata. Infine, circa l'asserita inefficacia del progetto sotto il profilo della protezione contro l'inquinamento atmosferico, il DATEC ha considerato che questo gravame esulava dal progetto di risanamento fonico.

Quanto precede, anche se la motivazione non si dilunga su numerose pagine, è ampiamente sufficiente per consentire ai ricorrenti di riconoscere i motivi per i quali l'autorità di prima istanza ha respinto certi gravami o li ha dichiarati senza oggetto. Per altro, la motivazione di una decisione circa un'opposizione può anche essere dedotta non solo dal testo relativo precisamente a questa opposizione, ma anche dalle premesse generali, che, ad esempio, fissano il quadro dell'oggetto litigioso. Così, sulla questione della protezione contro l'inquinamento atmosferico, il DATEC ha in sostanza indicato ai ricorrenti che il progetto in oggetto riguarda un risanamento fonico e nient'altro. Di conseguenza, la Commissione considera che l'articolo 35 PA è stato rispettato dall'autorità di prima istanza.

- 9.4 Come menzionato qui sopra, la ricorrente 2 lamenta che il DATEC non si sia espresso sul parere della controparte circa l'opposizione. Tale circostanza sarebbe grave dal momento in cui l'autorità di prima istanza era stata informata che la ricorrente era dipendente del Cantone all'epoca della costruzione dell'A2. Se la ricorrente intendeva, con questo, avvalersi di una violazione dell'obbligo di motivazione secondo l'articolo 35 PA, questo gravame va respinto per i seguenti motivi. Dapprima, la decisione impugnata menziona proprio la presa di posizione della controparte del 20 ottobre 2004, indicando che ne verrà ripreso il contenuto nella misura necessaria. Poi, spetterebbe proprio alla controparte, nell'ipotesi in cui l'autorità le avrebbe dato torto, di potersi lamentare che l'autorità non abbia motivato la sua decisione, ma non di certo la ricorrente; in altri termini, una parte può invocare una motivazione carente circa l'argomentazione da lui esposta, ma non di certo circa l'argomentazione proposta da qualcun'altro. Infine, la circostanza che la ricorrente 2 era alle dipendenze della controparte all'epoca della costruzione dell'A2 non cambia niente al fatto che nella presente procedura ella è intervenuta come privata cittadina.

EFFICACIA DELLE PARETI ANTIRUMORE E DEL MANTO ASFALTATO DAL PUNTO DI VISTA FONICO

10. I ricorrenti 1 contestano l'efficacia delle pareti antirumore e quella del manto asfaltato previsto. Esponendo la cronistoria dell'autostrada A2 sin dalla sua costruzione negli anni sessanta, pretendono che il risanamento non dovrebbe limitarsi al rispetto dei valori limite d'immissione, visti i tempi impiegati per arrivare all'avversato progetto. Invocano che la loro soluzione sarebbe più rispettosa delle vigenti disposizioni in materia di risanamento fonico e che, di conseguenza, a parità di costi, doveva essere scelta. Invocano infine una sentenza del Tribunale federale, del 11 agosto 1995, nella quale è stato vietato ad un privato cittadino di erigere pareti antirumore. Durante la seduta istruttoria, i ricorrenti hanno precisato di contestare i calcoli effettuati (piano di pubblicazione, opere di risanamento fonico, relazione fonica, cartella 020.030 P, allegato 301).
11. La legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01) ha per scopo di proteggere l'uomo, la fauna e la flora, le loro biocenosi e i loro biotopi dagli effetti dannosi e molesti, e di conservare in modo duraturo le basi naturali della vita, in particolare la diversità biologica e la fertilità del suolo (art. 1 cpv. 1 LPAmb). Per giungere a questo scopo, gli inquinamenti atmosferici, il rumore, le

vibrazioni e le radiazioni sono limitati da misure applicate alla fonte (limitazione delle emissioni; art. 11 cpv. 1 LPAmb). Il Consiglio federale è stato incaricato di fissare, mediante ordinanza, i valori limite delle immissioni (qui di seguito VLI) per gli effetti dannosi o molesti (art. 13 cpv. 1 LPAmb). I valori limite delle immissioni per il rumore e le vibrazioni sono stabiliti in modo che, secondo la scienza o l'esperienza, le immissioni inferiori a tali valori non molestino considerevolmente la popolazione (art. 15 LPAmb). Gli impianti che non soddisfano le prescrizioni della presente legge o di quelle ecologiche di altre leggi federali devono essere risanati (art. 16 cpv. 1 LPAmb). L'obbligo di risanamento è regolato in modo più dettagliato nell'ordinanza del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico (OIF; RS 814.41; art. 13 ss OIF). Il risanamento deve mirare al rispetto dei VLI (art. 13 cpv. 2 let. b OIF), per quanto sia possibile dal punto di vista tecnico e dell'esercizio ed economicamente sopportabile (art. 13 cpv. 2 let. a OIF). L'autorità esecutiva accorda facilitazioni nella misura in cui il risanamento provoca limitazioni d'esercizio sproporzionate o costi sproporzionati, o se interessi preponderanti, segnatamente nel campo della protezione dei siti, della natura e del paesaggio, si oppongono al risanamento (art. 14 cpv. 1 let a e b OIF). In materia di strade nazionali, l'OIF stabilisce che dovranno, se del caso, essere risanate entro il 31 marzo 2015. L'autorità esecutiva controlla, al più tardi un anno dopo l'esecuzione del risanamento o dei provvedimenti d'isolamento acustico, che questi siano conformi alle misure ordinate. In caso di dubbio, esamina l'efficacia dei provvedimenti (art. 18 OIF).

L'autorità esecutiva valuta le immissioni foniche esterne degli impianti fissi determinate sulla base dei valori limite d'esposizione al rumore secondo gli allegati 3 e seguenti dell'OIF (art. 40 cpv. 1 OIF). L'allegato 3 dell'OIF stabilisce i valori d'esposizione al rumore del traffico stradale. Sono i seguenti:

Grado di sensibilità (art. 43)	Valore di pianificazione		Valore limite d'immissione		Valore d'allarme	
	Giorno	Notte	Giorno	Notte	Giorno	Notte
I	50	40	55	45	65	60
II	55	45	60	50	70	65
III	60	50	65	55	70	65
IV	65	55	70	60	75	70

Secondo l'articolo 43 OIF, nelle zone d'utilizzazione ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) sono applicabili i seguenti gradi di sensibilità:

- a. il grado di sensibilità I nelle zone che richiedono una protezione fonica elevata, segnatamente nelle zone ricreative;
- b. il grado di sensibilità II nelle zone in cui non sono ammesse aziende moleste, segnatamente le zone destinate all'abitazione e quelle riservate agli edifici e impianti pubblici;
- c. il grado di sensibilità III nelle zone in cui sono ammesse aziende mediamente moleste, segnatamente le zone destinate all'abitazione e alle aziende artigianali (zone miste) e quelle agricole;
- d. il grado di sensibilità IV nelle zone in cui sono ammesse aziende fortemente moleste, segnatamente le zone industriali.

- 11.1 Da quanto precede, e conformemente agli articoli 15, 16 LPAmb e 13 seg OIF, i valori da rispettare dopo il risanamento sono i VLI. L'argomentazione dei ricorrenti che consiste nell'affermare che, visto il tempo trascorso per arrivare alla decisione non impugnata, è lecito chiedere misure di protezione più severe, non è fondata.
- 11.2 Da ritenere nella fattispecie sono i VLI corrispondenti ad un grado di sensibilità II, ossia 60 dB(A) di giorno e 50 dB(A) di notte (articolo 43 ed allegato 3 OIF). Gli studi e calcoli effettuati si sono basati giustamente su questi valori (ved. Piano di pubblicazione, strada nazionale A2, opere di risanamento fonico di Bissone e Melide, rapporto impatto ambientale [cartella 020.030 P, allegato 330] e Piano di pubblicazione, strada nazionale A2, opere di risanamento fonico di Bissone e Melide, rapporto livelli sonori di valutazione [cartella 020.030 P, allegato 315]). Questi due documenti evidenziano inoltre che, dopo la posa dei ripari antirumore e del manto asfaltato, il rumore verrà ribassato al di sotto dei VLI per l'immensa maggioranza degli edifici del Comune di Bissone. Si legge in particolare agli atti che l'efficacia del progetto di risanamento equivale ai 94%. Sull'efficacia delle pareti antirumore, i ricorrenti avevano anche invocato vari documenti d'informazione alla popolazione fornita dal Municipio di Bissone, che secondo loro, aveva fornito informazioni parziali e non veritiere. A giusto titolo l'autorità di prima istanza ha scartato questo gravame considerando che comunque sia, eventuali critiche al progetto dovevano riferirsi agli atti pubblicati. Inoltre, la Commissione ha ricevuto dai ricorrenti stessi tale documentazione del comune (ved. in particolare allegati al ricorso); per quanto attiene all'efficacia delle pareti antirumore, detta documentazione riprende schemi dagli atti pubblicati. Visto quanto precede, sulla questione dell'efficacia delle pareti

non si può considerare che il Comune abbia manipolato informazioni destinate ai residenti. Di conseguenza, il gravame d'inefficacia delle pareti approvate va integralmente respinto. Infine, l'efficacia del progetto verrà, conformemente all'articolo 18 OIF e come ricordato a giusto titolo dalla controparte, controllata al più tardi un anno dopo l'esecuzione del risanamento.

- 11.3 I ricorrenti pretendono poi che i valori di traffico ritenuti in base ai calcoli di rumore sono stati sottovalutati. Si evince dagli atti (ved. documenti summenzionati) che i calcoli di rumore sono stati eseguiti in base a previsioni di traffico all'orizzonte 2012, tenendo conto in particolare sull'autostrada stessa, di un traffico medio giornaliero di 80'000 veicoli; detto valore corrisponde al livello di saturazione dell'autostrada, cioè ad un numero di veicoli oltre il quale non si potrebbe più circolare. Di conseguenza, l'argomentazione dei ricorrenti deve essere respinta.
- 11.4 Va pure respinta l'argomentazione dei ricorrenti che, basandosi su una relazione tecnica del 5 dicembre 1995 (programma preliminare di risanamento fonico "Melide - Ponte diga - Bissone, allegato F al ricorso), pretendono che la controparte stessa ammette che barriere antirumore non sono idonee a schermare il rumore e proteggere la popolazione. La relazione summenzionata costituisce, come menzionato a giusto titolo dalla controparte durante la seduta istruttoria, uno studio preliminare che non fa parte degli atti pubblicati i quali, del resto gli sono molto posteriori. Poi risulta dal testo stesso di questo studio preliminare (pag. 12), che erano state prese in considerazione "semplici barriere acustiche", anche se molto alte; al dire della controparte, era stata contemplata soltanto la posa di dette barriere da ambedue i lati dell'autostrada; i ricorrenti non sono stati in grado di contraddire la controparte su questo punto. La Commissione considera inoltre, come giustamente menzionato dai ricorrenti, che il progetto approvato è molto particolare, sia perché gli elementi delle pareti sono speciali, sia perché l'effetto di schermatura è stato ricercato anche mediante elementi che sovrastano sulle corsie ed infine perché tali strutture verranno addirittura posate tra le corsie stesse dell'A2. Si capisce quindi che il progetto in questione non ha niente a vedere con "semplici barriere acustiche". A giusto titolo, quindi, l'autorità di prima istanza ha respinto questo gravame dei ricorrenti.
- 11.5 Relativamente a questa problematica, i ricorrenti lamentano che la valutazione del rumore abbia preso in conto soltanto le emissioni dovute all'autostrada; secondo loro, era anche necessario prendere in conto il traffico sulla strada cantonale. Questa argomentazione va respinta: dapprima perché il risanamento di una strada cantonale dipende da un'altra procedura (cantonale) e dev'essere ordinata dalle autorità

cantionali; non entra quindi nelle competenze del DATEC di approvare piani di risanamento su una strada cantonale; poi perché è ovvio che la posa di ripari antirumore lungo l'autostrada non è atta, come del resto ogni ipotetica copertura dell'autostrada, a ridurre il rumore prodotto dalla strada cantonale.

11.6 Una richiesta di facilitazione è stata inoltrata per i mappali [REDACTED] (di proprietà di [REDACTED] [REDACTED] (che comunque non è ancora stata edificata) RFD Bissone. L'autorità di prima istanza ha approvato la richiesta di facilitazione in base all'articolo 14 OIF. I ricorrenti non hanno esplicitamente contestato dette facilitazioni. Anche se così fosse, l'articolo 14 cpv. 1 let. a consente di accordare facilitazioni laddove il risanamento provoca limitazioni d'esercizio sproporzionate o costi sproporzionati. Risulta dall'incarto di pubblicazione che il risanamento per i mappali summenzionati va considerato sproporzionato in quanto sarebbe necessario posare ripari fonici su due bretelle dell'A2, schermare il spartitraffico o sopprimere un passaggio, ambedue soluzioni inattuabili dal profilo costruttivo o funzionale (ved. Piano di pubblicazione, relazione fonica, p. 17; cartella 020.030 P, allegato 301). Il ricorrente [REDACTED] non porta nessun elemento atto a mettere in forse queste considerazioni. Di transenna, la Commissione considera che il ricorrente [REDACTED] combatte le pareti antirumore proponendo una copertura autostradale soltanto sull'autostrada e non sulle bretelle d'accesso; la variante proposta, a questo punto, oltre ad essere sproporzionata (ved. consid. 11.8. 1 e 11.8.2 qui di seguito) non sarebbe neanche atta a risolvere il sorpasso dei VLI di notte, di 4,5 dB(A), per il mappale [REDACTED] RFD Bissone (ved. anche consid. 11.9 qui di seguito sul manto asfaltato fonoassorbente). Di conseguenza, la decisione impugnata va mantenuta anche su questo punto.

11.7 I ricorrenti hanno poi preteso che i calcoli effettuati sono inesatti. Detto gravame verrà respinto dalla Commissione. Innanzi tutto, conviene notare che l'autorità specializzata, nella fattispecie l'UFAM, ha avuto più volte occasione di pronunciarsi sul progetto, in particolare sulla documentazione relativa al rumore: l'ha trovata conforme alle esigenze legali vigenti. Questo apprezzamento dell'UFAM è stato confermato anche durante la seduta istruttoria del 22 maggio 2006; a questa occasione, i ricorrenti, fiancheggiati da un acustico, hanno avuto l'occasione di specificare gli errori di calcolo menzionati nel ricorso: dopo varie domande alle quali il rappresentante dell'UFAM ha risposto, l'acustico stesso ha finito col dichiarare di non essere in grado di contestare oltre i calcoli, perché non disponeva del modello di calcolo (ved. verbale della seduta istruttoria, p. 4, D.p.). La Commissione considererà quindi che questo gravame va pure respinto.

11.8 Nell'atto di ricorso, i ricorrenti, producendo due documentazioni relative ad opere di copertura di autostrade e ferrovia (allegati al ricorso D e H), hanno poi sostenuto che a parità di costi si doveva scegliere tra la soluzione che al meglio riduce il rumore. Questa affermazione è esatta, come risulta del testo dell'articolo 11 cpv. 2 LPAmb. In effetti, secondo tale disposizione, "indipendentemente dal carico inquinante esistente, le emissioni, nell'ambito della prevenzione, devono essere limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche". Significa che le autorità, laddove è possibile ed economicamente sopportabile, devono tentare di adottare soluzioni più atte a ridurre al meglio l'impatto di un'installazione. È ovvio che la copertura di una strada è di natura a ridurre massicciamente le emissioni. L'articolo 11 cpv. 2 LPAmb prescrive però già in sé il limite all'esigenza di prevenzione generale: una misura di prevenzione generale che vada oltre i limiti fissati dalla LPAmb e dall'OIF può essere eseguita soltanto se è economicamente sopportabile.

Di conseguenza, conviene esaminare anche brevemente questa questione. Il progetto qui impugnato prevede un investimento totale di 64'393'900 franchi, di cui la metà soltanto per il comune di Bissone, tratta dal km 16.168 al km 17.500. Questa cifra comprende anche spese di manutenzione; il costo delle pareti antirumore stesse ammonta a 22'546'000 franchi (ved. Piano di pubblicazione, rapporto analisi costi benefici; cartella 020.030 P, allegato 316, p. 4)

11.8.1 Circa lo studio di fattibilità della Suisse Projets, del novembre 2004 (allegato D al ricorso), la Commissione constata che detto studio comporta una copertura totale dell'autostrada e della ferrovia dal km 16.500 al km 17.150, addirittura edificabile, e pareti antirumore per il resto della tratta (ossia fino al portale autostradale in direzione sud e fino al ponte diga in direzione nord). Il preventivo, per quanto sia attendibile, ammonta alla cifra impressionante di 104 milioni di franchi. Anche tenendo conto di ipotetici investimenti privati all'altezza di 21.9 milioni di franchi, l'opera costerebbe comunque ancora 79 milioni di franchi alla collettività (Confederazione, cantone e comune; ved. pagina 18 dello studio di fattibilità). Questo preventivo non contempla nessuna spesa di manutenzione, mentre si sa che opere come quelle devono essere oggetto di manutenzione assai importante. Di conseguenza, va considerato che la "variante Suisse Projets" costerebbe almeno tre volte e mezzo di più che il progetto approvato. Tale differenza non può essere considerata come economicamente sopportabile sotto il profilo dell'articolo 11 cpv. 2 LPAmb.

11.8.2 Circa l'allegato H prodotto dai ricorrenti, la Commissione constata quanto segue. Il documento in questione non contiene nessuna valutazione di costi. Riguarda sia una copertura autostradale che ferroviaria. La struttura consisterebbe in una copertura in calcestruzzo, non più edificabile, ma che si potrebbe coprire con vegetazione. In corso di procedura, i ricorrenti hanno dapprima preteso che simile opera costerebbe 20 milioni di franchi (ved. D.p. 26.1 e 26.2); poi, durante la seduta istruttoria hanno prodotto un documento dello studio d'ingegneria civile Alfio Casanova, intitolato "rapporto tecnico speditivo", che contempla un costo complessivo di 38'090'400 franchi per una copertura di 650 metri lineari. Questa soluzione costa quindi ancora 1,7 volte di più che il progetto approvato. L'USTRA e la controparte, esaminando i documenti trasmessi, si sono espressi sull'attendibilità di questa valutazione. In data del 19 giugno 2006, la controparte ha contestato la valutazione dei ricorrenti per i motivi seguenti (ved. D.p. ad 79.1):

- il progetto approvato propone pareti antirumore su 930 metri lineari, mentre la variante prevede la copertura di soli 650 metri lineari; mancano quindi altre infrastrutture necessarie per un risanamento completo;
- l'altezza della copertura come proposta non è sufficiente al riguardo delle norme di costruzione di tali opere su autostrade; si dovrebbe quindi contare con costi supplementari;
- la copertura proposta non prende in considerazione le bretelle autostradali e svincoli, che devono anche essere coperti per un risanamento efficace; la porzione di strade coperte dovrebbe aumentare e di conseguenza anche i costi;
- la variante non prende in considerazione varie strutture necessarie al traffico o ad altri scopi (cavi elettrici);
- la variante non propone nessuno degli impianti necessari alla sicurezza del traffico in tunnel o gallerie coperte; mancano in particolare sistemi antincendio, prese d'acqua, illuminazione supplementare, ventilazione accelerata, ecc..

In breve, la controparte valuta che ci vorrebbero ancora diversi milioni per completare il progetto. L'USTRA si è pure espresso sui costi preventivati dai ricorrenti, e, menzionando vari problemi di natura tecnica, li ha valutati troppo bassi (ved. D.p. 80).

Risulta da quanto precede che la seconda soluzione promossa dal ricorrente è sottovalutata; la Commissione può considerare, tenendo conto di tutte le infrastrutture non menzionate nel rapporto tecnico speditivo, che tale soluzione costerebbe circa il doppio del progetto approvato, ossia almeno 44 milioni di franchi. Di conseguenza,

anche nell'ambito dell'articolo 11 cpv. 2 LPAmb, tale esigenza sarebbe chiaramente sproporzionata.

- 11.9 I ricorrenti 1 contestano pure la posa del manto asfaltato speciale sul sedime autostradale e gli svincoli; pretendono in breve che tali manti non sono per niente efficaci e non riducono il rumore. Spiegando a che velocità le macchine circolano lungo la tratta considerata, affermano che il rumore dei motori non viene attenuato dal manto asfaltato. L'USTRA ha chiaramente contestato l'asserita inefficacia del rivestimento fonoassorbente durante la seduta istruttoria (verbale, D.p. 63); ha affermato che l'esperienza ha dimostrato che tale provvedimento riduce il rumore di 5 dB(A). Gli atti di pubblicazione contano con una riduzione di 3 dB(A) e ritengono indispensabile la posa del manto fonoassorbente sulle bretelle autostradali d'entrata e di uscita di Bissone (ved. Piano di pubblicazione, relazione fonica, p. 11 e 18; cartella 020.030 P, allegato 301).

È ovvio che un manto asfaltato non riduce in sé il rumore prodotto dai motori ma quello prodotto dalle gomme dei veicoli sulla strada. Senza che sia necessario dilungarsi su quell'argomentazione, la Commissione riterrà, comunque, che le misure ed i calcoli di rumore tengono debito conto dei limiti di velocità in vigore. I ricorrenti non hanno per niente dimostrato che detti calcoli siano errati (verbale, D.p. 63). Per quanto attiene precisamente alla richiesta di facilitazioni approvata, in particolare sul mappale ■ RFD Bissone di proprietà di ■■■■■■■■■■, ci si rimanda a quanto considerato sotto considerando 11.6 qui sopra. La posa del manto fonoassorbente risulta conforme alla legge ed anche se si è dovuto accordare facilitazioni per il mappale ■ RFD Bissone, ulteriori provvedimenti antirumore sulle bretelle d'entrata e di uscita di Bissone risulterebbero sproporzionati. Il gravame è quindi respinto.

12. I ricorrenti 1 e 2 sollevano ancora altri gravami legati ai costi delle protezioni antirumore (sovrapprezzo dovuto all'aumento dell'acciaio e a spese di manutenzione) e contestano la scelta dei materiali per le strutture in questione.

Come considerato sotto considerando 2 qui sopra, è ricevibile ogni gravame per il quale si deve ritenere che il ricorrente sia più toccato di ogni altra persona (art. 48 PA). La questione dei costi non tocca i ricorrenti più di chiunque altro in Svizzera (per quanto attiene alla parte di finanziamento federale) o nel Cantone Ticino (per quanto attiene alla parte di finanziamento cantonale). Questo gravame è quindi irricevibile.

Per quanto riguarda la scelta dei materiali, la Commissione constata che i componenti delle pareti antirumore sono stati esaminati accuratamente: sono stati effettuati test d'invecchiamento accelerato (ved. Piano di pubblicazione, relazione

fonica, p. 10; cartella 020.030 P, allegato 301; pure verbale d'istruttoria, p. 7, D.p. 63). La Commissione considera che i ricorrenti non portano nessun elemento atto a confermare la loro posizione; il gravame è respinto.

ASPETTI LEGATI ALLA PROTEZIONE DELL'ARIA

13. I ricorrenti invocano che le pareti approvate non proteggono la popolazione dalle emissioni inquinanti dei veicoli. Questo gravame non è oggetto di lunghi sviluppi da parte dei ricorrenti. La Commissione considera che tale argomentazione è fuori luogo, quando si tratta di un progetto di risanamento fonico ed è quindi senza oggetto. Se del caso, comunque, giusta gli articoli 44a LPAmb e 31 dell'ordinanza del 16 dicembre 1985 contro l'inquinamento atmosferico (OIA; RS 814.318.142.1), appartiene alle autorità competenti di elaborare un piano dei provvedimenti che contribuisca a diminuire od a eliminare effetti nocivi o molesti dovuti all'inquinamento atmosferico. Secondo l'articolo 36 OIA, l'esecuzione di un simile piano dei provvedimenti è della competenza del Cantone Ticino, visto che il progetto impugnato non riguarda per niente la problematica dell'aria (art. 36 OIA a contrario).

ASPETTI LEGATI ALLA PROTEZIONE DEL PAESAGGIO

14. I ricorrenti invocano una violazione delle disposizioni sulla protezione del paesaggio, con riferimento all'iscrizione del Comune di Bissone nell'inventario federale degli insediamenti da proteggere (qui di seguito ISOS). In sostanza pretendono che il progetto approvato deturpa in modo inammissibile il paesaggio protetto e che la variante proposta sarebbe più conforme ai requisiti legali. Visto quanto considerato sotto considerando 3 qui sopra, la Commissione esaminerà principalmente l'eventuale violazione – dalla decisione impugnata - della legislazione sulla protezione del paesaggio. L'esame dell'asserita più grande legalità della variante sostenuta dai ricorrenti verrà esaminata con riferimento alle risultanze dell'istruttoria (ved. consid. 17 e seguenti qui di seguito).
15. La protezione del paesaggio è sancita dall'articolo 78 Cost. Il capoverso 2 di detta disposizione prescrive che " nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione prende in considerazione gli obbiettivi della protezione della natura e del paesaggio. Ha cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti

naturali e culturali; quando l'interesse pubblico lo richieda, li conserva integri". L'articolo 2 LPN prescrive che cosa s'intende con "adempimento di un compito della Confederazione ai sensi dell'articolo 78 Cost; si tratta in particolare dell'elaborazione di progetti di costruzione e la modificazione d'opere e d'impianti da parte della Confederazione, degli stabilimenti e delle aziende federali, come gli edifici e gli impianti dell'Amministrazione federale, le strade nazionali, gli edifici e gli impianti delle Ferrovie federali svizzere". Ne consegue che la decisione impugnata, che modifica una strada nazionale, è da considerarsi come l'adempimento di un compito della Confederazione. L'articolo 3 LPN prescrive che la Confederazione o le autorità e enti che adempiscono compiti della Confederazione sono tenuti a provvedere affinché le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, le rarità naturali e i monumenti culturali siano rispettati e, ove predomini in essi l'interesse generale, siano conservati intatti. L'articolo 4 LPN prescrive poi che nel caso di paesaggi e abitati caratteristici, luoghi storici, ecc., si devono distinguere tra gli oggetti d'importanza nazionale e quelli d'importanza regionale e locale. L'articolo 5 LPN stabilisce che la Confederazione compila gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale. Inoltre, gli inventari devono descrivere gli oggetti, la ragione dell'importanza nazionale, i pericoli possibili, i provvedimenti già presi, la protezione cui devesi provvedere e le proposte di miglioramento. Vari inventari esistono attualmente. Quello pertinente nella presente fattispecie è l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere regolato dall'ordinanza del 9 settembre 1981 riguardante l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (OISOS; RS 451.12). L'allegato 3 di detta ordinanza contiene la lista di detti insediamenti; a pagina 19, viene menzionato "Bissone come villaggio". Di conseguenza è applicabile l'articolo 6 LPN secondo quale "l'iscrizione d'un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa che esso merita specialmente d'essere conservato intatto, ma, in ogni caso, di essere salvaguardato per quanto possibile, anche per mezzo di eventuali provvedimenti di ripristino o di adeguati provvedimenti di sostituzione" (cpv. 1) e "il principio secondo il quale un oggetto dev'essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario non soffre deroghe nell'adempimento dei compiti della Confederazione, semprechè non s'opponga un interesse equivalente o maggiore, parimente d'importanza nazionale" (cpv. 2). Infine, secondo l'articolo 7 cpv. 2 LPN, se nell'adempimento di un compito della Confederazione un oggetto iscritto in un inventario federale ai sensi dell'articolo 5 può subire un danno rilevante oppure se sorgono questioni d'importanza al riguardo, la commissione redige una perizia a destinazione dell'autorità cui spetta la decisione. La perizia indica se

l'oggetto deve essere conservato intatto oppure la maniera di salvaguardarlo. La commissione di cui si tratta qui sopra è la CFNP (ved. articolo 25 LPN).

15.1 Dagli atti risulta quanto segue.

15.1.1 La questione del risanamento fonico a Bissone è stata oggetto di riflessioni e di discussioni sino dal 1991. Nel 1998, la CFNP ha emesso una perizia circa su varie varianti immaginate dal Cantone Ticino per risolvere la problematica del rumore a Bissone (ved. perizia CFNP del 21 aprile 1998; D.p. ad 86.2). In questa perizia la CFNP conclude che la migliore soluzione, che addirittura migliorerebbe la situazione di Bissone, sarebbe quella di spostare l'autostrada all'interno della montagna dietro il paese. Prosegue poi aggiungendo che una copertura dell'autostrada sarebbe un intollerabile pregiudizio ("untolerierbar Eingriff"); infine, circa pareti antirumore, la CFNP considera che dette pareti sarebbero alte di dieci a tredici metri lato monte e di tre metri lato valle e considera quindi che simile intervento sarebbe il peggiore. In conclusione, la CFNP ha considerato, nel 1998, che solo lo spostamento dell'autostrada con tunnel in montagna permetteva di lasciare intatto l'oggetto protetto ai sensi dell'articolo 6 LPN.

15.1.2 Nel 2001 è stato organizzato un concorso internazionale per trovare un progetto che al meglio rispetti gli vari interessi in gioco nella fattispecie (protezione fonica efficace e protezione del paesaggio). Di conseguenza, il progetto ora in discussione non corrisponde a nessuno dei progetti valutati nel 1998. La CFNP è stata rappresentata nella giuria di detto concorso (ved. perizia CFNP del 14 gennaio 2004; D.p. ad 86.1). Il 14 gennaio 2004, la CFNP è stata chiamata a pronunciarsi sul progetto approvato. Detto scritto corrisponde chiaramente, a mente della CFNP, alla perizia di cui all'articolo 7 LPN (ved. consid. 15 qui sopra). Ella considera che detto progetto rispecchia il progetto vincitore del concorso e corrisponde pure a quanto presentato dalle autorità cantonali all'UFAM e a lei stessa. La CFNP conclude questa sua perizia affermando che detto progetto è quello che consente di salvaguardare quanto possibile l'oggetto ISOS di Bissone ai sensi dell'articolo 6 LPN e preavvisa favorevolmente il progetto inoltrato.

15.1.3 Anche nella presente procedura di ricorso è stata sentita la CFNP; ha di nuovo emesso una perizia ai sensi dell'articolo 7 LPN (ved. D.p. 86) e inoltrato la stessa conclusione di cui sopra, menzionando comunque, che una circonvallazione in un tunnel sarebbe la soluzione ideale per la località, indipendentemente della fattibilità e dalle possibilità finanziarie. Questa sua perizia aveva anche per scopo la valutazione

della soluzione promossa dai ricorrenti (ved. consid. 15.9 ed anche 17 ss qui di seguito).

15.2 Visto quanto precede, la Commissione considera che le perizie inoltrate, sia in sede di prima istanza che in sede di ricorso, sono quelle da ritenere per valutare un'eventuale violazione della LPN. In primo luogo perché queste due perizie si esprimono sul progetto come approvato e non su ipotesi elaborate nel 1998 in base a piani che la stessa CFNP considerava come insufficienti per valutare completamente l'impatto sul nucleo protetto di Bissone (ved. D.p. ad 86.2). Si deve pur ritenere che dette perizie prevalgono su quella del 1998, anche se non entrano nel dettaglio della descrizione precisa di quanto prescritto dall'ISOS (in particolare circa le varie zone – A, B, ecc. – o circa quanto precisamente raccomandato dall'ISOS); in effetti, questi elementi mancanti sono stati valutati dalla giuria del concorso; la CFNP era rappresentata nel seno di questa giuria.

15.3 La perizia della CFNP richiesta dalla Commissione (D.p. 86) conclude affermando che il progetto rispetta i requisiti dell'articolo 6 LPN, ma ricordando che “una circonvallazione in un tunnel sarebbe la soluzione ideale per la località, indipendentemente dalla fattibilità e dalle possibilità finanziarie”. Quanto precede può sembrare *a priori* contrastante col parere circa l'articolo 6 LPN; conviene quindi valutare che cosa significa nella presente fattispecie.

Secondo la giurisprudenza, l'autorità giudiziaria deve in linea di massima seguire l'avviso espresso nella perizia della CFNP. Può scostarsi dalle conclusioni della perizia se vi sono motivi seri, anche se l'autorità ha una facoltà d'apprezzamento libero delle prove (DTF 127 II 273; JT 2002 I 739). L'apprezzamento dell'autorità giudiziaria si esercita in funzione del potere d'esame della CFNP; essa dispone pure di un certo potere d'esame, ma deve limitarsi a quanto essenziale per la decisione; deve rispondere alla domanda di sapere se l'oggetto protetto è toccato e in che misura; deve indicare come si potrebbe conservarlo intatto, ma non le appartiene di proporre varianti al progetto esaminato (DTF 127 II 273). Visto quanto precede, quindi, è ovvio che l'affermazione secondo la quale un tunnel di circonvallazione sarebbe la soluzione ideale non può essere ritenuta dalla Commissione come quella pertinente nella fattispecie perché tale soluzione sarebbe da considerarsi precisamente come una variante al progetto in esame. Poi, la CFNP, che conosce sue competenze, non si sarebbe azzardata a proporre una tale variante affermando contemporaneamente che il progetto in esame rispetta le condizioni dell'articolo 6 LPN.

- 15.4 Si deve quindi considerare che la perizia conclude alla conformità alla legge del progetto. La Commissione esaminerà brevemente e liberamente questa questione di diritto. Come considerato sotto considerando 15, il progetto avversato è un compito federale. Secondo l'articolo 6 cpv. 2 LPN, l'adempimento di un compito federale dovrebbe consentire di conservare intatto l'oggetto iscritto nell'ISOS; si possono comunque fare deroghe se un interesse equivalente o maggiore, parimente d'importanza nazionale lo giustifica. Secondo la dottrina e la giurisprudenza, non tutti gli interventi devono essere considerati come contrari al principio della conservazione intatta dell'oggetto. Ci vuole un pregiudizio grave (ved. *Jörg Leimbacher*, in *Kommentar NHG*, Zurigo, 1997, p. 213 seg., commento agli articoli 6 e seguenti LPN). Secondo la giurisprudenza con "pregiudizio grave" s'intende un intervento contrario allo scopo di protezione in più elementi descritti dall'ISOS, al quale non si potrà porre rimedio e che minaccia la conservazione dell'oggetto come descritto nell'ISOS (ved. DTF summenzionata e pure *Jörg Leimbacher*, op. cit. p. 213 seg., commento agli articoli 6 e seguenti LPN).

La questione di sapere se provvedimenti come quelli approvati costituiscono un grave pregiudizio non è facile da risolvere, specialmente se si prende in considerazione la perizia della CFNP; in effetti, non si pronuncia chiaramente al riguardo. Si deve constatare comunque che il sito repertoriato sotto la rubrica A dell'ISOS (oggetti che devono assolutamente rimanere intatti) non è toccato materialmente dalla costruzione prevista; in altri termini, non si distrugge nessun edificio parte dell'antico nucleo di Bissone. Una possibile grave alterazione del sito proverrebbe dall'erezione delle protezioni foniche di cui si verranno i pali al di sopra del nucleo protetto. Tuttavia, dire se tale pregiudizio sia grave o no sembra delicato anche se la gravità non sembra evidente; la Commissione lascerà quindi questa questione aperta.

- 15.5 Come considerato qui sopra, l'articolo 6 cpv. 2 LPN prevede quindi un regime di protezione più severo, il quale sorbisce totalmente le condizioni dell'articolo 3 LPN. Il legislatore ha dato un peso prioritario alla preservazione dell'integrità di questi oggetti, e quando l'autorità esegue la ponderazione degli interessi, gli interessi opposti devono essere molto importanti per prevalere. Si tratta quindi di una ponderazione degli interessi detta restrittiva. Lo scopo dell'articolo 6 LPN è la conservazione dello stato degno di protezione, considerato dal punto di vista generale della protezione della natura e del paesaggio, nonché il mantenimento di un utilizzo conforme a questo stato degno di protezione. In altri termini, ai sensi dell'ISOS, conservazione integrale non significa divieto di ogni cambiamento ma obbligo di studiare con cura particolare ogni modifica. In particolare, la questione di

sapere se una costruzione costituisce già una deroga al principio della conservazione intatta ai sensi dell'inventario o se si tratta di una semplice modifica compatibile con lo scopo di protezione lascia una grande libertà d'apprezzamento all'autorità. Finalmente, anche il principio di proporzionalità sancito dall'articolo 3 cpv. 3 LPN pone limiti ad una protezione incondizionata della natura e del paesaggio (ved. messaggio del Consiglio federale circa la LPN; FF 1965 III 93 ss; spec. 108; GAAC 65.17). Visto quanto precede, è difficile rispondere, nella fattispecie, alla questione di sapere se il progetto qui considerato costituisce una semplice modifica compatibile con lo scopo di protezione di Bissone come descritto nella relativa scheda. Resta comunque che il progetto è stato studiato con particolare cura da parte delle autorità competenti, in particolare se si considera che la problematica del risanamento fonico a Bissone è stata oggetto di un concorso internazionale e che la CFNP, come già considerato, era rappresentata nel seno della giuria.

- 15.6 Un pregiudizio, anche grave, può essere recato ad un oggetto iscritto all'ISOS a patto che vi sia un interesse d'importanza nazionale, equiparabile o superiore (articolo 6 cpv. 2 LPN, consid. 15.4 qui sopra). La nozione d'interesse d'importanza nazionale è difficile da interpretare; comunque, esiste laddove l'interesse in questione risulta da una norma costituzionale o legale (ved. Schriftenfolge VLP-ASPAN, *Jörg Leimbacher*, Bundesinventare, Berna, 2000, p. 38; per esempi pratici, ved. GAAC summenzionata).

La Commissione considera che nella fattispecie, il progetto in questione mira la protezione della popolazione di Bissone contro il rumore particolarmente molesto in questa zona. La protezione della popolazione contro il rumore è garantita dall'articolo 74 Cost, il quale prescrive che "la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti" (cpv. 1) e che "si adopera per impedire tali effetti. I costi delle misure di prevenzione e rimozione sono a carico di chi li ha causati" (cpv. 2). Questo obbligo è pure uno degli oggetti importanti della LPAmb (ved. articolo 1 cpv. 1). Di conseguenza, si riterrà che anche se il pregiudizio recato dal progetto al nucleo protetto di Bissone fosse grave, l'opera deve pertanto essere approvata (ved. pure sentenza della Commissione del 26 luglio 2005 nella causa A. contro Cantone Berna e DATEC, Z-2004-182, consid. 10).

- 15.7 Nell'ambito della presente procedura di ricorso, l'UFC è pure stato consultato come autorità specializzata (ved. articolo 4 cpv. 4 LPN). Il 12 luglio 2006, ha espresso le stesse conclusioni della CFNP, indicando che a suo parere, il progetto approvato

riempie le condizioni dell'articolo 6 LPN. Egli ha in particolare espresso il parere che, rispetto al pregiudizio causato dalla costruzione dell'autostrada negli anni sessanta, il progetto approvato con decisione del DATEC costituisce un intervento di gran lunga meno pregiudizievole (ved. verbale della seduta istruttoria, D.p. 63 e presa di posizione del 7 febbraio 2006, D.p. 37). Quanto precede nel considerando 15.6 di cui sopra v'è quindi confermato.

- 15.8 Gli altri gravami dei ricorrenti al riguardo, in particolare circa l'organizzazione del concorso internazionale, come v'è giudicato l'impatto paesaggistico (con riferimento ad una sentenza pubblicata nella RDAT), verranno pure respinti dalla Commissione. Non sono pertinenti.

Infine, i ricorrenti pretendono che la situazione di Bissone non sia stata considerata per se stessa. Visto quanto precede, questo gravame v'è pure respinto : non solo, ovviamente la situazione di Bissone come nucleo protetto è stata presa in debita considerazione, ma la Commissione considera che le autorità specializzate hanno espresso pareri debitamente autorizzati e completi.

- 15.9 I ricorrenti sostengono una variante di copertura dell'autostrada. Questa proposta è stata esaminata dalla CFNP e dall'UFC sotto il profilo dell'inserimento paesaggistico. L'incarto della presente procedura contiene come minimo due progetti distinti, ossia quello di una copertura totale edificabile (autostrada e ferrovia) e quella di una copertura totale non edificabile, ma da sistemare come zona di svago (dapprima autostrada e ferrovia e poi unicamente per l'autostrada). La Commissione ha pregato i ricorrenti d'indicare una volta per tutte qual'era la variante finalmente sostenuta. Poi, per ottenere un parere più affidabile da parte delle due autorità specializzate, la controparte e l'USTRA sono stati pregati d'indicare se, almeno nelle grandi linee, il progetto poteva essere edificato come presentato dai ricorrenti, e nell'ipotesi negativa, d'indicare che modifiche, importanti per la questione del paesaggio si dovrebbero attuare (in particolare, altezze e quote). In effetti, la Commissione ha considerato che un parere dell'UFC e della CFNP non poteva seriamente essere richiesto se mancavano i requisiti tecnici più importanti per il paesaggio. I ricorrenti hanno quindi trasmesso la loro documentazione definitiva durante la seduta istruttoria del 22 maggio 2006 (ved. D.p. ad 64, piano Sezione trasversale A, sezione trasversale B e sezione longitudinale, cosicché rapporto tecnico speditivo dello Studio d'Ingegneria Alfio Casanova). Queste due autorità hanno considerato che allo stadio attuale e riservando ulteriori studi più approfonditi, la variante proposta non rappresenta una soluzione conforme alla LPN, in particolare all'articolo 6. La

Commissione non ha nessun motivo per mettere in dubbio questo loro parere. I ricorrenti, nelle loro osservazioni successive, non portano nessun elemento atto a mettere in forse detto parere. Di conseguenza, visto già quanto precede sulla questione della ricevibilità di proposizioni alternative (consid. 3), la Commissione non esaminerà oltre la conformità all'articolo 6 LPN della variante sottoposta dai ricorrenti. Và quindi respinto il gravame secondo il quale la variante rispetterebbe meglio la LPN che il progetto approvato.

Risulta da quanto precede che il progetto approvato rispetta le vigenti disposizioni della protezione del paesaggio. Il ricorso è quindi respinto anche su questo punto.

Sapere se si dovrebbero eseguire altri piani verrà esaminato qui di seguito (consid. 17 e seguenti).

VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'UGUAGLIANZA DI TRATTAMENTO

16. Citando vari casi di copertura autostradale realizzati o da realizzarsi prossimamente in Svizzera, i ricorrenti lamentano una violazione del principio d'uguaglianza di trattamento sancito dall'articolo 8 cpv. 1 Cost. Ritengono in sostanza che il Comune di Bissone non sarebbe stato trattato parimente ad altre località svizzere.

Citano tra altro l'A13 a Roveredo / GR, la A5 tra Neuchâtel / NE e Yverdon / VD, l'A3 a Altendorf / SZ, l'A3 a Schwammendingen / ZH, e finalmente l'A3 a Wollishofen / ZH. La documentazione prodotta dai ricorrenti al riguardo consiste principalmente in fotocopie o tagliando di articoli di stampa (tranne che per Altendorf).

- 16.1 Il principio dell'uguaglianza di trattamento esige che due situazioni paragonabili vengano trattate in modo simile, mentre due situazioni differenti devono essere trattate diversamente (ved. *André Grisel, Traité de droit administratif, Vol. I, Neuchâtel, 1984, p. 358*).
- 16.2 Circa i casi citati di Roveredo / GR e Neuchâtel / NE – Yverdon / VD, la Commissione riterrà che questi due casi non sono per niente paragonabili a quello dell'A2 a Bissone. In effetti, in ambedue i casi, si tratta di nuove autostrade e non di risanamento fonico; questo è di notorietà pubblica. Di conseguenza, questi due casi non verranno esaminati oltre.

- 16.3 Circa i casi di Altendorf / SZ, Schwammendingen / ZH e Wollishofen / ZH, la Commissione ha richiesto informazioni all'USTRA. Con risposta del 19 giugno 2006 alle varie domande della Commissione, egli ha compilato un riassunto menzionando tra altro il numero di persone toccate dal rumore, le caratteristiche della zona d'inserimento del progetto, se il progetto consiste unicamente in un risanamento, le principali differenze tra il progetto di Bissone e quelli summenzionati ed infine i costi e la proporzione di copertura finanziaria da parte della Confederazione (ved. D.p. 80).

Circa il caso di Altendorf / SZ, si deve in particolare ritenere che l'autostrada era già situata in una trincea di 8 a 12 metri che "bastava" coprire. Per altro, il paese di Altendorf non è menzionato nell'ISOS (ved. allegato 2 all'OISOS) e la problematica è quindi totalmente diversa. Il principio dell'uguaglianza di trattamento non è stato violato.

Circa il caso di Schwammendingen / ZH, il numero di persone toccate dal rumore ammonta a circa 3'000 persone, mentre a Bissone ce ne sono circa 800. A Schwammendingen, c'è spazio per disporre una copertura totale e di più, il livello della copertura è quello degli edifici circostanti. Schwammendingen non figura tra gli oggetti protetti dall'ISOS. Il gravame viene quindi respinto anche in questo caso.

Infine, circa il caso di Wollishofen, il progetto di copertura è da mettere in relazione con i lavori di potenziamento dell'autostrada: al posto di due volte due corsie ne verranno costruite due volte quattro (rispettivamente tre su certe tratte); inoltre l'autostrada verrà modificata per consentire il collegamento tra le uscite Zurigo – Brunnau e Zurigo – Wollishofen. Il caso non ha quindi niente di paragonabile ad un semplice risanamento fonico. Il gravame va respinto anche su questo punto.

Da quanto precede risulta che il progetto approvato rispetta le norme vigenti. Quindi, ogni gravame circa la violazione della legge va respinto. Parimenti, l'autorità di prima istanza non ha violato né i diritti dei ricorrenti, né abusato del suo potere d'apprezzamento.

VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'ADEGUATEZZA

17. Come considerato qui sopra (consid. 3), la Commissione può, anche se con molto ritegno, esaminare se la decisione, anche se rispettosa delle vigenti disposizioni, non risulta inadeguata (art. 49 let. c PA). L'argomentazione dei ricorrenti verte molto su

quel gravame. La Commissione esaminerà quindi gli argomenti che si possono considerare come un'eventuale violazione del principio dell'adeguatezza qui di seguito.

- 17.1 I ricorrenti 1 e 2 pretendono che l'oggetto principale della decisione impugnata non è la protezione fonica, ma il risanamento delle strutture del viadotto. Tale argomentazione non può essere condivisa dalla Commissione. Il progetto di pareti antirumore a Bissone è del tutto inusuale, sia per i materiali scelti, la struttura delle pareti (ripari fonici a angolo modulare; ripari con semicopertura) che il numero di pareti. Poi, dal profilo finanziario, si deve constatare che i lavori di manutenzione straordinaria che verranno eseguiti nella tratta Melide – Bissone costeranno 2'187'900 franchi (ved. Piano di pubblicazione, rapporto tecnico e preventivo di spesa, p. 28; cartella 0202.030 P, allegato 1401). Questi lavori di manutenzione straordinaria riguardano la Galleria San Nicolao (NS e SN), muri di sostegno e controriva in territorio di Bissone, il cavalcavia pedonale di Bissone, il sovrappasso della strada cantonale Bissone – Campione (tracciati A2 e uscita di Bissone), il sovrappasso strada cantonale Bissone – Campione (tracciato FFS) ed il passaggio natanti a Bissone (ved. rapporto tecnico e preventivo summenzionato). Il progetto qui contestato non rappresenta quindi per niente un "contentino" visti i costi delle sole pareti a Bissone che ammontano a 22'546'000 franchi (ved. consid. 11.8 qui sopra e Piano di pubblicazione, relazione tecnica e preventivo di spesa, cartella 020.030 P, allegato 102, p. 21).
- 17.2 I ricorrenti hanno poi preteso che la loro variante potrebbe essere eseguita anche con costi equiparabili a quelli del progetto impugnato. Come considerato sotto considerando 11.8 qui sopra, quest'affermazione non può essere ritenuta.
- 17.3 I ricorrenti pretendono poi che la variante sarebbe più adeguata dal punto di vista del paesaggio. La variante proposta in sede di ricorso non potrebbe essere approvata dal profilo della protezione del paesaggio (ved. consid. 15.9). In quanto all'ipotesi di elaborare ulteriori piani eventualmente compatibili con questa legislazione, la Commissione la considera come totalmente esclusa. L'argomentazione dei ricorrenti al riguardo consiste nell'affermare che visto il tempo trascorso per attuare il risanamento fonico, sarebbe necessario elaborare altri piani, quindi aspettare ancora. Visto quanto considerato dalle autorità specializzate in materia di protezione del paesaggio, sembra più che ovvio che una copertura dell'autostrada necessiterebbe dei studi approfonditi i quali rischiano di generare costi molto più importanti, ma soprattutto ulteriori ritardi. La controparte ha considerato che tali studi richiederebbero ancora tre o quattro anni. A tale termine conviene ancora aggiungere la durata,

verosimilmente più lunga, di realizzazione di un'opera più complicata. La realizzazione di una protezione fonica a Bissone potrebbe prendere ancora da otto a dieci anni da oggi. Tale ipotesi è da considerarsi come totalmente inadeguata. La protezione della popolazione di Bissone è una necessità ed è compito delle autorità di prendere al più presto i dovuti provvedimenti. Quando esiste un progetto rispettoso della legge, le autorità non si possono permettere di ritardare ancora l'esecuzione dei propri doveri legali.

Per tutti questi motivi, i ricorsi, per quanto ricevibili, vanno respinti.

18. Visto l'esito della causa, i ricorrenti verranno condannati a pagare le spese processuali della presente procedura, conformemente all'articolo 63 PA. Tuttavia, la Commissione terrà conto del fatto che la ricorrente 2 ha inoltrato ricorso per sostenere quello dei ricorrenti 1 (ved. ricorso, D.p. 1 e lettera della ricorrente alla Commissione, del 23 giugno 2005, D.p. 6). Inoltre, mentre i ricorrenti 1 hanno causato molto lavoro alla Commissione, producendo nuovi argomenti e documenti, la ricorrente 2 non si è più manifestata dopo il deposito del ricorso, tranne che per il tramite del suo patrocinatore, il quale è intervenuto molto tardi nella presente procedura; per altro i gravami ribaditi in sede di osservazioni conclusive sono sostanzialmente quelli dei ricorrenti 1. Le spese processuali verranno quindi ripartite ad un quarto a carico della ricorrente 2 ed a tre quarti a carico dei ricorrenti 1.

Secondo l'articolo 2 dell'ordinanza del 10 settembre 1969 sulle tasse e spese nella procedura amministrativa (ordinanza sulle spese processuali; RS 172.041.0), la tassa di decisione è stabilita in funzione dell'importanza del litigio e del lavoro necessario a trattarlo. Di norma, la tassa di decisione è di 100 a 5'000 franchi. Per altro, secondo l'articolo 4 della stessa ordinanza, gli sborsi dell'autorità di ricorso vengono addossati al ricorrente che soccombe. Nella presente fattispecie, l'istruttoria ha cagionato un lavoro assai importante da parte della Commissione, visto il numero di gravami, ed i numerosi interventi dei ricorrenti 1. Nella presente causa è pure stata emanata dalla Commissione una decisione d'accertamento dell'assenza dell'effetto sospensivo in data del 29 luglio 2005. I ricorrenti si sono opposti, anche se parzialmente, alla richiesta della controparte. Infine, si è pure proceduto ad un sopralluogo e seduta istruttoria che hanno cagionato spese dell'ordine di 1'150 franchi circa per gli rappresentanti della Commissione.

Le spese processuali comprendono pure la tassa di stesura ai sensi dell'articolo 3 dell'ordinanza sulle spese processuali e tasse di cancelleria ai sensi dell'articolo 14.

Tutto sommato, le spese processuali verranno quindi fissate a 4'000 franchi. Ne verranno addossati 1'000 alla ricorrente 2 e 3'000 solidalmente ai ricorrenti 1.

Ambedue i ricorrenti hanno versato ciascuno un anticipo di spese di 1'000 franchi. Detto anticipo verrà dedotto delle spese fissate nel dispositivo qui sotto.

19. Visto l'esito della causa, i ricorrenti non possono pretendere a spese ripetibili (articolo 64 PA). La controparte, dal canto suo e a giusto titolo, non ha chiesto spese ripetibili; in effetti, anche se rappresentata da un avvocato, non ha diritto a spese ripetibili. In effetti, il professionista in questione è un dipendente del Dipartimento del Territorio del cantone Ticino. Secondo il capoverso 1 dell'articolo 64 PA, la rappresentanza da un avvocato dipendente non dà diritto a spese ripetibili perché tale rappresentanza fa parte del normale lavoro del dipendente.

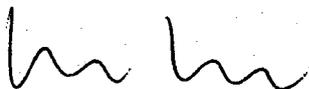
Non verranno quindi pronunciate spese ripetibili.

visto quanto precede

pronuncia:

1. I ricorsi, per quanto ammissibili, sono respinti.
2. Le spese di procedura di **4'000 franchi** (comprendendo la tassa di decisione e la tassa di stesura) sono addossate ai ricorrenti 1 all'altezza di **3'000 franchi** ed alla ricorrente 2 all'altezza di **1'000 franchi**.
3. Dopo deduzione dell'anticipo di spese versato dai ricorrenti 1, essi dovranno pagare la somma di **2'000 franchi** entro un termine di trenta giorni mediante l'accluso bollettino di pagamento.
4. Dopo deduzione dell'anticipo di spese versato dalla ricorrente 2, ella non ha più niente da pagare.
5. La presente decisione è notificata ai ricorrenti, alla controparte e all'autorità di prima istanza.

Il Presidente



Lorenz Kneubühler

La segretaria giurista



Rosalba Aiello