



Corte I

A-3893/2015

Sentenza del 3 ottobre 2016

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Kathrin Dietrich, Jérôme Candrian, cancelliera Sara Friedli.

Parti

AlpTransit San Gottardo SA,
Zentralstrasse 5, 6003 Lucerna,
ricorrente,

contro

Repubblica e Cantone del Ticino,
Dipartimento del territorio, Servizi generali,
casella postale 1066, 6500 Bellinzona,
controparte,

Ufficio federale dei trasporti UFT,
3003 Bern,
autorità inferiore.

Oggetto

Sottopasso della strada cantonale nel Comune di Camorino.

Fatti:

A.

Con decisione 28 ottobre 2005, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (di seguito: DATEC) ha rilasciato alla società AlpTransit San Gottardo SA, Lucerna (di seguito: ATG), l'approvazione dei piani del progetto relativo alla « Galleria di base del Ceneri ». Onde concretizzare il progetto di pubblicazione, il DATEC ha ordinato all'ATG l'elaborazione di progetti di dettaglio per i manufatti. Fra questi è compreso quello relativo al progetto di « Sottopasso strada cantonale a Camorino ».

B.

Con decisione 9 ottobre 2009, il DATEC, rappresentato dall'Ufficio federale dei trasporti (di seguito: UFT), ha poi approvato i piani del progetto di dettaglio (PD 20) relativo al sottopasso della strada cantonale ubicato nel Comune di Camorino, sottopostogli dall'ATG con istanza 5 gennaio 2009. In tale contesto, il DATEC ha in particolare tenuto conto delle prese di posizione della Repubblica e Cantone del Ticino (di seguito: Cantone Ticino) e della società anonima di diritto speciale denominata Ferrovie federali svizzere FFS, Infrastruttura Grandi Progetti, Berna (di seguito: FFS SA).

In merito al futuro proprietario del manufatto, il DATEC ha sancito:

- « [...] – Il manufatto “sottopasso” rimarrà di proprietà di ATG rispettivamente delle FFS quali futuri gestori della linea. Il Cantone sarà proprietario della carreggiata. I dettagli saranno da regolare a tempo debito in un apposito contratto sull'oggetto.
- La proprietà del sedime stradale e un eventuale spostamento del confine Confederazione/Cantone dovrà ancora essere discusso e deciso fra USTRA e Cantone Ticino che comunicheranno appena possibile la loro decisione ad ATG e all'UFT [...] ».

Per quanto concerne invece la telegestione del sottopasso e la gestione futura dello stesso e della strada, il DATEC ha precisato:

- « [...] – La segnaletica sulla strada cantonale come pure l'eventuale segnaletica al sottopasso saranno di proprietà del Cantone Ticino e da questi gestite.
- Per la posa di eventuali condutture tra il sottopasso e il CMB, il Cantone dovrà mettersi d'accordo con l'USTRA e con ATG per l'utilizzazione dei terreni di loro proprietà.
- Non appena possibile, il Cantone comunicherà le sue esigenze al progettista di ATG Bellinzona [...] ».

C.

Il 17 luglio 2013 la Confederazione svizzera, per il tramite dell'Ufficio federale delle strade (di seguito: USTRA), e il Cantone Ticino hanno inoltrato dinanzi alla Commissione federale di stima del 13° Circondario Ticino – Grigioni (di seguito: CFS) un'istanza di conciliazione (in subordine di stima) giusta l'art. 26 cpv. 3 della legge federale del 20 giugno 1930 sulla espropriazione (LEspr, RS 711), rivendicando nei confronti dell'ATG – quale parte espropriante – un indennizzo pari a 1'306'823.45 franchi, oltre accessori, « [...] *a titolo di risarcimento delle maggiori spese di manutenzione del nuovo sottopasso stradale* [...] » ubicato sui fondi n. 1871 e n. 11 del Registro fondiario definitivo (RFD) del Comune di Camorino di loro proprietà, ovvero in relazione ad asseriti maggiori oneri di manutenzione della strada cantonale P2 Airolo-Chiasso conseguenti alla realizzazione da parte dell'ATG del nuovo sottopasso stradale a Camorino.

D.

Con decisione 24 luglio 2014, la CFS ha sancito la propria competenza a statuire sulle controversie relative alle « [...] *maggiori spese cagionate dalla manutenzione dei nuovi impianti* [...] » in oggetto, trattandosi di pretese aventi una chiara connotazione espropriativa. Nel contempo, essa si è altresì dichiarata incompetente circa « [...] *la ripartizione delle spese dell'opera* [...] » ai sensi della pertinente legislazione in materia ferroviaria. Tale decisione, non contestata dall'ATG, è cresciuta in giudicato.

E.

Il 16 febbraio 2015 l'ATG ha presentato dinanzi all'UFT un'istanza giusta l'art. 40 cpv. 2 della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr, RS 742.101), rivendicando nei confronti del Cantone Ticino un risarcimento pari a 5'946'480 franchi per i vantaggi derivatigli dalla realizzazione del nuovo sottopasso della strada cantonale nel Comune di Camorino e per le maggiori spese causate dalle richieste speciali avanzate nell'interesse di un miglioramento durevole dei propri impianti. A mente dell'ATG, l'ordine cronologico tra la procedura di contestazione giusta l'art. 40 Lferr dinanzi all'UFT e quella per l'indennizzo delle spese di manutenzione giusta l'art. 26 LEspr dinanzi alla CFS, andrebbe stabilito insieme al Tribunale amministrativo federale. L'ATG ha altresì indicato ch'essa o FFS SA, sua succeditrice legale, dovevano essere sollevate da qualsiasi obbligo (manutenzione e ammodernamento degli elementi del sottopasso che in virtù del contratto per la realizzazione del manufatto sono passati sotto la proprietà del Cantone).

F.

Con decisione 18 maggio 2015, l'UFT non ha contestato né la propria competenza, né quella della CFS a statuire sull'oggetto del litigio. L'UFT ha rilevato che l'oggetto dell'istanza dell'ATG è almeno in parte identico a quello della procedura pendente dinanzi alla CFS – detta autorità, che ha già emanato una decisione cresciuta in giudicato, dovendo verificare se per il Cantone Ticino sono derivati dei vantaggi, non ancora da lui indennizzati ad ATG, che riducano l'importo del risarcimento spettategli oppure che lo superino –, il cui esito avrà un influsso sulla procedura dinanzi ad esso. In tali circostanze, l'UFT ha indicato di non voler discutere con la CFS in merito alla competenza e all'ordine temporale delle procedure, sancendo che non sarebbe entrato nel merito della domanda di risarcimento dell'ATG ex art. 40 cpv. 2 Lferr fino al passaggio in giudicato della decisione della CFS sulla domanda di risarcimento ex art. 26 LEspr presentata dal Cantone Ticino e dalla Confederazione svizzera.

G.

Avverso la succitata decisione dell'UFT, l'ATG (di seguito: ricorrente) ha presentato ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale con scritto 19 giugno 2015. In sunto, essa invoca un diniego di giustizia, nella misura in cui l'UFT ha sospeso la procedura in attesa della decisione della CFS e rifiutato di entrare nel merito della sua domanda di risarcimento, rispettivamente di emanare una decisione al riguardo e di pronunciarsi sulla sua competenza, così come da lei postulato. Tale sospensione sarebbe infatti ingiustificata e le arrecherebbe un pregiudizio irreparabile, in quanto la stessa non farebbe che ritardare la decisione dell'UFT su delle questioni per le quali esso potrebbe subito statuire, quale unica autorità competente ai sensi dell'art. 40 cpv. 2 Lferr, riducendo il dispendio di tempo e costi di un'eventuale procedura di ricorso. La ricorrente postula dunque che il Tribunale dichiari l'UFT – e non la CFS – quale autorità competente ai sensi dell'art. 40 cpv. 2 Lferr per giudicare nel merito la controversia circa la ripartizione delle spese relative al sottopasso della strada cantonale di Camorino, in particolar modo per quanto concerne la determinazione dei vantaggi e dei costi in rapporto alle modifiche richieste dalla controparte, annullando la decisione di sospensione dell'UFT e rinviando la causa a quest'ultimo affinché statuisca sulle spese in questione.

H.

Con scritto 13 agosto 2015, l'UFT ha postulato il rigetto del ricorso, per quanto ricevibile, riconfermandosi nella propria decisione. In sostanza, esso ha ribadito di non contestare né la sua competenza, né quella della CFS. Poiché l'oggetto del contenzioso dinanzi ad esso è almeno in parte

identico a quello della procedura pendente dinanzi alla CFS, in assenza di regole sull'ordine cronologico da seguire in merito alle due predette procedure, l'UFT ritiene opportuno attendere che la decisione della CFS passi in giudicato, prima di eventualmente statuire sulle richieste della ricorrente.

I.

Con scritto 3 settembre 2015, il Cantone Ticino (di seguito: controparte) ha postulato (1) in via pregiudiziale e principale che il ricorso venga dichiarato irricevibile e (2) in via subordinata che il ricorso venga respinto, per quanto ricevibile. In sunto, essa ritiene che la decisione dell'UFT non sia una decisione impugnabile dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Contestando la competenza dell'UFT per statuire nel merito della controversia, non solo esso sottolinea che l'oggetto del contendente sarebbe in parte identico – la ricorrente avendo opposto richieste per 5'946'480 franchi alle sue di 1'306'823.45 franchi –, ma inoltre rileva come la ricorrente non abbia a suo tempo impugnato la decisione della CFS, con cui quest'ultima si è dichiarata competente.

J.

Con osservazioni 30 novembre 2015, la ricorrente ha in sostanza ribadito quanto già asserito nel proprio ricorso. Senza contestare la competenza della CFS per quanto concerne i maggiori costi di manutenzione del nuovo manufatto, esso ritiene tuttavia che vadano dapprima chiariti gli eventuali vantaggi derivanti per la controparte al fine di stabilire la ripartizione dei costi ai sensi dell'art. 40 cpv. 2 Lferr, elemento di competenza dell'UFT. In tale contesto, la ricorrente ritiene che cronologicamente dovrebbe intervenire dapprima la decisione dell'UFT e poi quella della CFS.

K.

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessari, nei considerandi in diritto del presente giudizio.

Diritto:

1.

Il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 PA, emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF, riservate le eccezioni di cui all'art. 32 LTAF (cfr. art. 31 LTAF). La procedura dinanzi allo scrivente Tribunale è retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti (cfr. art. 37 LTAF).

Esso esamina d'ufficio e con pieno potere di cognizione la questione a sapere se sono adempiuti i presupposti processuali e se si deve entrare nel merito del ricorso (cfr. DTAF 2007/6 consid. 1 con rinvii; sentenze del TAF A-2582/2016 del 12 luglio 2016 consid. 1; A-6258/2013 del 28 gennaio 2014 consid. 1.1; B-8563/2010 del 15 febbraio 2013 consid. 1.1).

1.1 In concreto, il Tribunale amministrativo federale deve innanzitutto accertare d'ufficio la sua competenza (cfr. art. 7 PA).

1.1.1 L'UFT è un'autorità ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF, sicché le sue decisioni emanate nell'ambito della procedura di contestazione delle spese di cui all'art. 40 Lferr, quali decisioni ai sensi dell'art. 5 PA – su riserva dell'art. 32 LTAF, qui tuttavia non rilevante – sono di principio impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

Ciò premesso, nel caso in disamina si tratta di stabilire se l'atto impugnato dalla ricorrente con ricorso 18 maggio 2015 ed emanato dall'UFT nell'ambito della procedura di cui all'art. 40 Lferr costituisce una decisione ex art. 5 PA soggetta a ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale ai sensi degli artt. 44 segg. PA.

1.1.2 Giusta l'art. 5 cpv. 1 PA, sono decisioni i provvedimenti delle autorità nel singolo caso, fondati sul diritto pubblico federale e concernenti (a) la costituzione, la modificazione o l'annullamento di diritti o di obblighi; (b) l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o di obblighi; (c) il rigetto o la dichiarazione d'inammissibilità d'istanze dirette alla costituzione, alla modificazione, all'annullamento o all'accertamento di diritti o di obblighi. L'art. 5 cpv. 2 PA precisa che sono decisioni anche quelle in materia d'esecuzione (art. 41 cpv. 1 lett. a e b PA), le decisioni incidentali (artt. 45 e 46 PA), le decisioni su opposizione (art. 30 cpv. 2 lett. b e art. 74 PA), le decisioni su ricorso (art. 61 PA), le decisioni in sede di revisione (art. 68 PA) e l'interpretazione (art. 69 PA). L'art. 5 cpv. 3 PA

sottolinea che le dichiarazioni di un'autorità che rifiuta o solleva pretese da far valere mediante azione non sono invece considerate decisioni.

1.1.3 Di principio, le decisioni finali soggiacciono a ricorso (art. 44 PA). Le decisioni incidentali sono anch'esse soggette a ricorso, nella misura in cui sono adempiuti i presupposti di cui agli artt. 45 e 46 PA.

Sono decisioni finali le decisioni che pongono fine alla procedura. Sono invece decisioni incidentali quelle prese nel corso della procedura e che costituiscono soltanto una tappa verso la decisione finale, sicché non mettono fine alla procedura. Le decisioni incidentali possono avere per oggetto sia questioni d'ordine procedurale, sia questioni di merito, giudicate preliminarmente alla decisione finale (cfr. DTF 136 V 131 consid. 1.1.2; 133 V 477 consid. 4.1.3 con rinvii; 132 III 785 consid. 2; ADELIO SCOLARI, *Diritto amministrativo*, Parte generale, 2002, n. 787; THIERRY TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2011, n. 828; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, *Droit administratif*, Partie générale et éléments de procédure, 2^a ed. 2013, n. 528 e n. 533; FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR, in: Waldmann/Weissenberger [ed.], *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2^a ed. 2016, [di seguito: *Praxiskommentar WvVG*], n. 3 segg. ad art. 45 PA; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^a ed. 2013, n. 2.41 segg.). Ciò è ad esempio il caso delle decisioni circa l'anticipo spese, l'accesso agli atti, l'assunzione delle prove, la competenza, la ricusa, l'effetto sospensivo, l'assistenza giudiziaria, le misure provvisoriale, ecc. (cfr. UHLMANN/WÄLLE-BÄR, *Praxiskommentar WvVG*, n. 9 ad art. 45 PA).

Giusta l'art. 46 cpv. 1 PA le decisioni incidentali – eccetto quelle concernenti la competenza e la ricusa impugnabili ex lege ai sensi dell'art. 45 PA – sono soggette a ricorso solo se (a) tali decisioni possono causare un pregiudizio irreparabile o (b) l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale consentendo di evitare una procedura probatoria defaticante e dispendiosa. Giusta l'art. 46 cpv. 2 PA, se un ricorso non è ammissibile in virtù del cpv. 1 o non è stato interposto, le decisioni incidentali possono essere impugnate soltanto mediante ricorso contro la decisione finale in quanto influiscano sul contenuto della stessa (cfr. DTAF 2009/42 consid. 1.1; sentenze del TAF A-2582/2016 del 12 luglio 2016 consid. 1.3.1 con rinvii; A-4353/2010 del 28 settembre 2010 consid. 1.5 con rinvii; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.43 segg.; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, *Praxiskommentar WvVG*, n. 1 ad art. 45 PA, n. 3 segg. ad art. 46 PA; ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 534 segg.).

Secondo la prassi del Tribunale, il pregiudizio irreparabile ai sensi dell'art. 46 cpv. 2 lett. a PA non dev'essere per forza di natura giuridica. Un semplice pregiudizio di fatto, segnatamente economico, di un certo rilievo è infatti sufficiente affinché venga riconosciuta la sussistenza di un pregiudizio irreparabile. La causa di tale pregiudizio deve risiedere nella stessa decisione incidentale, il suo carattere irreparabile generalmente nel svantaggio che il ricorrente subirebbe qualora dovesse attendere la decisione finale per poter impugnare detta decisione incidentale. In altri termini, il ricorrente deve avere un interesse degno di protezione a che la decisione incidentale venga immediatamente annullata o modificata, senza dover attendere di poter impugnare la decisione finale (cfr. sentenza del TAF A-2582/2016 del 12 luglio 2016 consid. 1.3.2 con rinvii; BENOÎT BOVAY, *Procédure administrative*, 2^a ed. 2015, pag. 475 seg.). Ciò indicato, incombe al ricorrente l'onere di allegare e dimostrare che la decisione incidentale è suscettibile di causargli un pregiudizio irreparabile, a meno che tale eventualità appaia evidente di primo acchito (cfr. DTF 136 IV 92 consid. 4 con rinvii; sentenza del TF 5A_855/2011 del 24 febbraio 2012 consid. 1.2; sentenza del TAF A-2582/2016 del 12 luglio 2016 consid. 1.3.2 con rinvii).

Nel caso dell'art. 46 lett. b PA, l'accoglimento del ricorso deve condurre all'immediata pronuncia di una decisione finale e permettere di evitare una procedura probatoria dispendiosa e defaticante. La prima delle due predette condizioni cumulative è data, allorquando il Tribunale può porre un termine alla procedura statuendo in maniera differente sulla questione decisa nella decisione incidentale (cfr. DTF 133 III 629 consid. 2.4.1 con rinvii). Nella valutazione della seconda condizione, ovvero del carattere dispendioso o defaticante, va tenuto conto solo della procedura probatoria, ciò che esclude gli altri elementi di una causa, quali l'esame delle questioni di merito da parte delle parti e il tempo che impiega il Tribunale a statuire. Qualora esso non sia manifesto, spetta al ricorrente dimostrare che l'immediata pronuncia di una decisione finale permetterebbe di evitare una procedura probatoria defaticante o dispendiosa (cfr. DTF 133 III 629 consid. 2.4.2 con rinvii; sentenza del TF 5A_331/2014 del 27 novembre 2014 consid. 2.2.2; BOVAY, op. cit., pag. 477).

1.1.4 L'art. 46a PA prevede altresì la possibilità di ricorrere allorquando difetta una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, nel caso in cui l'autorità adita nega o ritarda ingiustamente l'emanazione di una tale decisione. In tal caso, si tratta di un ricorso interposto per denegata giustizia.

Più in dettaglio, il principio di celerità è strettamente correlato al divieto di incorrere in una denegata giustizia e in una ritardata giustizia. Il divieto del

diniego di giustizia formale discende dall'art. 29 cpv. 1 Cost., giusta il quale ogni persona ha diritto a che la propria causa sia decisa entro un termine ragionevole. Tale garanzia costituzionale – sancita anche dall'art. 6 n. 1 CEDU – concerne sia la procedura giudiziaria che quella amministrativa (cfr. sentenza del TAF A-3624/2012 del 7 maggio 2013 consid. 3.1.1).

Una denegata giustizia sussiste allorquando un'autorità si rifiuta di emanare una decisione nonostante quest'ultima ne sia legalmente obbligata. Di norma, v'è luogo di constatarla quando l'autorità rimane *de facto* inattiva oppure quando all'interessato dà l'impressione di non intendere dare seguito alla sua domanda (cfr. MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [ed.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren VwVG, 2008, [di seguito: Kommentar VwVG], n. 4 ad art. 46a PA, pag. 619). L'obbligo di pronunciarsi entro una scadenza ragionevole impone all'autorità competente di statuire entro un limite che risulti giustificato dalla natura del litigio e dall'insieme delle circostanze del caso (cfr. DTF 135 I 265 consid. 4.4; 130 I 312 consid. 5.1 seg.; 117 la 193 consid. 1c; DTAF 2009/42 consid. 2.2; sentenza del TAF A-4689/2013 del 25 giugno 2014 consid. 9.2 con rinvii). Devono in particolare essere considerati l'urgenza, l'ampiezza e le difficoltà del caso, il modo con il quale è stato trattato dall'autorità, l'interesse delle parti e il loro comportamento nella procedura (cfr. DTF 135 I 265 consid. 4.4; 130 I 312 consid. 5.1 seg.; sentenza del TF 1C_131/2013 del 19 agosto 2013 consid. 4.2; ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 344). Determinante in proposito è sapere se i motivi che hanno condotto a ritardare la procedura o a negare il giudizio di merito sono obiettivamente fondati; poco importa che la mora sia cagionata da una negligenza dell'autorità o da altri fattori (cfr. DTF 103 V 190 consid. 3 e 5; sentenza del TAF A-3624/2012 del 7 maggio 2013 consid. 3.1.2). Le conseguenze di un ritardo nello statuire si limitano alla constatazione da parte del Tribunale della violazione del principio di celerità in ragione della durata eccessiva della procedura.

1.1.5 In concreto, mediante l'atto qui impugnato l'UFT ha sancito la non entrata nel merito della domanda di risarcimento del 16 febbraio 2015 inoltrata dalla ricorrente giusta l'art. 40 cpv. 2 Lferr nei confronti della controparte e della Confederazione svizzera, fino al passaggio in giudicato della decisione della CFS sulla domanda di risarcimento secondo l'art. 26 LEspr da loro presentata nei confronti della ricorrente. Di fatto, dopo aver analizzato la sua competenza decisionale circa la domanda di risarcimento formulata dalla ricorrente, l'UFT ha sospeso la procedura dinanzi ad esso, in ragione della procedura di risarcimento parallela già pendente dinanzi

alla CFS concernente in parte il medesimo oggetto (eccezione di litispendenza).

Formalmente un tale atto – che non pone un termine alla procedura, bensì la sospende in attesa del giudizio di un'altra autorità – costituisce una decisione incidentale di sospensione della procedura ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 PA (cfr. consid. 1.1.2 e 1.1.3 del presente giudizio). La decisione di sospensione è una conseguenza diretta e necessaria della pendenza della procedura presso la CFS, avente in parte per oggetto le medesime pretese di risarcimento avanzate dalla ricorrente dinanzi all'UFT (cfr. consid. 3.4 segg. del presente giudizio). Nel contempo, con tale atto l'UFT ha esaminato la propria competenza e rilevato la sussistenza di un'eccezione di litispendenza, sicché la stessa concerne pure la competenza ai sensi dell'art. 7 PA (cfr. consid. 1.1.3 del presente giudizio).

Visto quanto precede, essendo in discussione anche la competenza dell'UFT, la decisione incidentale costituisce una decisione impugnabile dinanzi al Tribunale amministrativo federale ai sensi dell'art. 45 cpv. 1 PA (cfr. consid. 1.1.3 del presente giudizio). Poiché la ricorrente ha altresì invocato un diniego di giustizia, per mancata pronuncia di una decisione finale sulla domanda di risarcimento, lamentando pure il fatto che l'UFT non abbia statuito né sulla sua competenza, né sull'ordine cronologico delle due procedure di risarcimento secondo l'art. 40 cpv. 2 Lferr e l'art. 26 cpv. 3 Lespr, il suo gravame va inoltre esaminato dal punto di vista dell'art. 46a PA (cfr. consid. 1.1.4 del presente giudizio). In tali circostanze, la questione a sapere se le condizioni dell'art. 46 cpv. 1 PA – che la ricorrente ritiene date nella fattispecie « [...] *poiché, in caso di accoglimento delle sue pretese avanzate nei confronti del Cantone dinanzi all'UFT, verrebbe a decadere, in virtù del principio di compensazione, qualsiasi eventuale pretesa di risarcimento dei maggiori costi di manutenzione della controparte, ponendo fine alla ormai lunga, dispendiosa e purtroppo inconcludente procedura pendente dinanzi alla CFS [...]* » (cfr. osservazioni 30 novembre 2015, pag. 2) – sono adempiute può pertanto rimanere qui aperta. In definitiva, lo scrivente Tribunale – su riserva di quanto indicato al consid. 1.3 in merito all'oggetto del litigio – risulta competente per statuire nel merito della presente vertenza.

1.2 Per quanto attiene agli altri presupposti processuali, lo scrivente Tribunale rileva come la legittimazione ricorsuale della ricorrente sia pacifica, essendo la stessa destinataria della decisione impugnata e avente un interesse a che la stessa venga qui annullata (art. 48 PA). Il suo ricorso è

poi stato interposto tempestivamente (art. 20 segg., art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA).

1.3 Riguardo invece all'oggetto della presente procedura di ricorso, occorre precisare quanto segue.

1.3.1 Nell'ambito della procedura di ricorso – come quella che in casu ci occupa – possono essere esaminate solo le questioni su cui si è già espressa in modo vincolante l'istanza precedente in forma di decisione giusta l'art. 5 PA o le questioni che essa avrebbe dovuto trattare se la legge fosse stata interpretata correttamente. Secondo la giurisprudenza e la dottrina, il contenuto della decisione emanata – segnatamente il suo dispositivo – delimita il possibile oggetto del litigio (cfr. DTF 133 II 35 consid. 2; sentenza del TAF A-8333/2010 del 29 aprile 2013 consid. 1.5 con rinvii; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.7 segg.)

Per quanto riguarda un ricorso, sono invece le sue conclusioni a determinarne la portata. Nella misura in cui esse vertono sull'annullamento della decisione impugnata, l'oggetto del litigio e quindi del ricorso coincide con quello della decisione impugnata. Possibile è però anche che la decisione venga impugnata solo in parte. In questo caso, l'oggetto del litigio è ridotto a tale parte (cfr. DTF 131 II 200 consid. 3.2; 130 II 530 consid. 2.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.211 segg.; BOVAY, op. cit., pag. 554). Illecito è per contro che un ricorso tenti di mettere in discussione più di quanto trattato nella decisione impugnata, quindi di estendere l'oggetto del litigio, segnatamente mediante la formulazione di nuove o più ampie conclusioni rispetto a quelle formulate in precedenza. Un tale agire comporterebbe infatti una chiara lesione delle competenze funzionali delle singole istanze (cfr. sentenza del TAF A-8333/2010 del 29 aprile 2013 consid. 1.5 con rinvii; BOVAY, op. cit., pag. 555).

1.3.2 Nel caso specifico, l'oggetto dell'impugnativa è una decisione incidentale di sospensione della procedura in attesa del giudizio di un'altra autorità, sicché l'esame dello scrivente Tribunale è circoscritto alla mera questione a sapere se è a giusto titolo che l'autorità inferiore ha pronunciato tale sospensione. In questo contesto, il Tribunale è in particolare chiamato ad esaminare se l'UFT debba (o meno) statuire sulla richiesta di risarcimento ex art. 40 cpv. 2 Lferr indipendentemente dal giudizio della CFS sulla domanda di risarcimento formulata dalla controparte ex art. 26 cpv. 3 LEspr. Per contro, la decisione 24 luglio 2014 della CFS (cfr. atto n. 30 dell'incarto prodotto dalla CFS [di seguito: inc. CFS]), con cui quest'ultima si è dichiarata competente – già cresciuta in giudicato e non

contestata dalla ricorrente – sfugge al suo esame. Ogni richiesta della ricorrente ivi afferente è dunque irricevibile. In particolare, la richiesta formulata alla cifra 1 delle sue conclusioni ricorsuali – ovvero, di constatare che l'UFT, e non la CFS, è competente per statuire nel merito delle sue pretese di risarcimento ex art. 40 cpv. 2 Lferr – non può pertanto condurre in nessun caso a rimettere in discussione la procedura pendente dinanzi alla CFS.

1.4 In definitiva, fatta eccezione per quanto indicato al consid. 1.3 che precede, il ricorso è ricevibile in ordine e deve essere esaminato nel merito.

2.

2.1 Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza (cfr. art. 49 PA; cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.149).

2.2 Lo scrivente Tribunale non è vincolato né dai motivi addotti (cfr. art. 62 cpv. 4 PA) né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. DTAF 2007/41 consid. 2; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^a ed. 2011, no. 2.2.6.5, pag. 300). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati: l'autorità competente procede difatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (cfr. DTF 122 V 157 consid. 1a; 121 V 204 consid. 6c; DTAF 2007/27 consid. 3.3).

3.

Nel caso in disamina – come già indicato in ingresso (cfr. consid. 1.3.2 del presente giudizio) – ci si trova dinanzi a due domande di risarcimento in rapporto alle spese di un sottopasso, in concreto un incrocio tra una strada cantonale e una linea ferroviaria, inoltrate da due parti differenti dinanzi a due autorità distinte e secondo due legislazioni differenti: la prima domanda inoltrata dalla controparte dinanzi alla CFS ex art. 26 LEspr (procedura di espropriazione), la seconda domanda inoltrata dalla ricorrente dinanzi all'UFT ex art. 40 Lferr (procedura di contestazione).

In tale contesto, lo scrivente Tribunale è unicamente chiamato a stabilire se è a giusto titolo che l'UFT – qui autorità inferiore – ha sospeso la procedura circa la domanda di risarcimento ex art. 40 Lferr della ricorrente in attesa del giudizio della CFS circa la domanda di risarcimento della controparte ex art. 26 LEspr, rispettivamente se tale decisione di sospensione sia costitutiva di un diniego di giustizia nei confronti della ricorrente.

3.1 Una sospensione della procedura deve essere giustificata da motivi sufficienti (cfr. DTAF 2009/42 consid. 2.2 con rinvii; sentenza del TAF A-2013/2011 del 31 maggio 2011 consid. 1.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 3.14 segg.). Essa può essere presa in considerazione qualora non si giustifichi, dal punto di vista dell'economia processuale, emanare una decisione nell'immediato, in particolare nel caso in cui il giudizio pronunciato in un altro litigio possa influenzare l'esito del processo (cfr. art. 6 della legge del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale [PC, RS 273] in correlazione con l'art. 4 PA; DTF 123 II 1 consid. 2b; 122 II 211 consid. 3e; DTAF 2009/42 consid. 2.2 con rinvii; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 3.15). La sospensione è parimenti ammessa allorquando appare opportuna per altri motivi importanti, ma non deve tuttavia opporsi a degli interessi pubblici e privati preponderanti (cfr. DTAF 2009/42 consid. 2.2 con rinvii). La sospensione deve comunque rimanere l'eccezione (cfr. DTF 130 V 90 consid. 5; 119 II 389 consid. 1b con rinvii; sentenza del TF 8C_982/2009 del 5 luglio 2010 consid. 2.2; DTAF 2009/42 consid. 2.2 con rinvii). In particolare, il principio di celerità sancito dall'art. 29 Cost. pone dei limiti alla sospensione di una procedura fino all'esito di un procedimento parallelo a quest'ultima. Di regola, la decisione di sospensione rileva del potere di apprezzamento dell'autorità adita la quale procederà alla ponderazione degli interessi delle parti, facendo prevalere, in caso di dubbio, il principio della celerità del processo (cfr. DTF 133 III 139 consid. 6.1 con rinvii; 119 II 386 consid. 1b; sentenza del TF 1P.99/2002 del 25 marzo 2002 consid. 4.1; DTAF 2009/42 consid. 2.2 con rinvii). Spetta dunque all'autorità adita valutare, da una parte, la necessità di statuire in un termine ragionevole e, dall'altra, il rischio di emanare delle decisioni contraddittorie. Il carattere ragionevole della durata di un procedimento si valuta secondo le circostanze della causa e tenuto conto in particolare della sua complessità, del comportamento dell'interessato e di quello delle autorità competenti (cfr. sentenze del TF 6S.37/2006 dell'8 giugno 2006 consid. 2.1.2; 1P.99/2002 del 25 marzo 2002 consid. 4.1 con rinvii; DTAF 2009/42 consid. 2.2 con rinvii).

In concreto, si tratta dunque di stabilire se il giudizio della CFS può avere un influsso determinante su quello dell'UFT, ciò che giustificherebbe la sospensione pronunciata dall'autorità inferiore. Per rispondere a tale quesito, occorre determinare se l'oggetto delle domande di risarcimento in questione sia almeno in parte lo stesso, ciò che implica di stabilire a priori il quadro legale applicabile alle domande di risarcimento delle spese relative alla costruzione, alla modifica e alla manutenzione di un incrocio tra una strada cantonale e una linea ferroviaria, delimitando la competenza dell'UFT rispetto a quella della CFS.

3.2 In virtù dei principi di coordinamento istituiti con l'entrata in vigore il 1° gennaio 2000 della legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani (LCoord, RU 1999 3071), l'autorità d'approvazione dei piani, in qualità di autorità unica, controlla il rispetto della legislazione federale pertinente nel suo insieme, mediante in particolare la consultazione delle autorità specializzate normalmente competenti per applicare le legislazioni particolari – e numerose – che possono essere applicabili ai progetti d'infrastrutture. Essa decide non solo sulla compatibilità del progetto alla legislazione federale, ma pure sull'espropriazione. Per contro, la determinazione dell'indennità per espropriazione formale spetta alla Commissione federale di stima del circondario competente (cfr. Messaggio del 25 febbraio 1998 concernente la legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani, FF 1998 II 2029, 2038 [di seguito: Messaggio LCoord]; cfr. parimenti sentenze del TAF A-3197/2014 del 22 febbraio 2016 consid. 3.1; A-6547/2011 del 22 ottobre 2013 consid. 3.3; A-4988/2010 del 16 novembre 2011 consid. 3.3).

3.3 La legislazione in materia ferroviaria prevede una regolamentazione speciale per quanto concerne gli incroci tra strade pubbliche e ferrovie, sotto la sezione 8 « Incroci tra strade pubbliche e ferrovie » del capitolo 2 « Imprese ferroviarie » della Lferr. In virtù dell'art. 24 Lferr, la procedura d'approvazione dei piani relativi alla costruzione, alla modificazione e allo spostamento di incroci tra ferrovie e strade pubbliche o private è di competenza dell'UFT e soggiace agli artt. 18-18*i* e 18*m* Lferr.

La questione della ripartizione delle spese in rapporto alla costruzione, la modifica, lo spostamento, il rinnovo o la manutenzione di un incrocio tra una strada pubblica e una linea ferroviaria è invece disciplinata dagli artt. 25-35 Lferr. In virtù dell'art. 40 cpv. 2 Lferr, in linea di principio, le controversie concernenti la ripartizione di dette spese è anch'essa di competenza dell'UFT. Secondo la prassi dell'UFT, quest'ultimo statuisce sulle spese indipendentemente dal fatto che l'istanza riguardi un manufatto la cui approvazione dei piani è già stata rilasciata o è ancora pendente (cfr. decisione impugnata, pag. 2; decisioni dell'UFT del 18 agosto 2006 [punto II/A/2; spese ex art. 19 Lferr] e del 22 settembre 2000 [punto II/B/1], in: <http://www.bav.admin.ch> > diritto > decisioni concernenti la ripartizione delle spese [art.40 Lferr], consultato il 07.09.2016).

3.3.1 Più nel dettaglio, gli artt. 25-35 Lferr si fondano sul principio secondo cui la ferrovia e la strada sono due vie di comunicazione pubbliche di uguale importanza, sicché vanno prese in considerazione in maniera

equivalente (« *Ebenbürtigkeitsprinzip* »; DTAF 2013/53 consid. 6; 2011/12 consid. 7.2; cfr. Messaggio del 3 febbraio 1956 concernente il progetto di legge sulle ferrovie, FF 1956 I 205, 243, ed. francese, BBI 1956 I 213, 246, ed. tedesca [ed. italiana inesistente; di seguito: Messaggio Lferr]; intervento HAEFELIN, Boll. Sten. 1957 CS 153, 155; intervento BRATSCHI, Boll. Sten. 1957 CN 703, 719). Detto principio ha per corollario il principio di causalità (« *eisenbahnrechtliches Verursacherprinzip* ») inscritto in particolare agli artt. 25 cpv. 1 e 26 Lferr, secondo cui colui che esige o provoca un cambiamento dello stato esistente, deve sopperire alle spese cagionate da tale cambiamento (cfr. sentenza del TF 2A.80/1999 del 5 gennaio 2000 consid. 4c; DTAF 2013/53 consid. 5.1; 2011/12 consid. 7.1; sentenza del TAF A-5896/2007 del 19 maggio 2009 consid. 3.1; Messaggio Lferr, FF 1956 I 205, 243 segg., ed. francese, BBI 1956 I 213, 246 segg., ed. tedesca; ENRICO RIVA, *Kostentragung für den Unterhalt und die Erneuerung von Kreuzungsbauwerken Schiene-Strasse*, ZBI 94/1993, pag. 333 segg., pag. 337; PIERRE TSCHANNEN/THOMAS LOCHER, *Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique/Annuaire 2011, 2012, pag. 73*).

3.3.2 In tale ottica, l'art. 25 cpv. 1 Lferr (costruzione nuovi incroci) prevede che se una nuova linea ferroviaria, destinata al traffico pubblico, incrocia una strada pubblica o se una nuova strada pubblica incrocia una linea ferroviaria, il proprietario della nuova via di comunicazione deve sopperire alle spese cagionate da tutti gli impianti nel luogo d'incrocio.

L'art. 26 cpv. 1 Lferr (modifiche di incroci esistenti) prevede invece che se un passaggio a livello deve essere sostituito con un sotto o soprappassaggio, oppure deve essere soppresso a causa dello spostamento della strada, le spese cagionate da tutti i cambiamenti agli impianti ferroviari o stradali sono a carico (lett. a) dell'impresa ferroviaria se la modifica è richiesta soprattutto dalle esigenze del traffico ferroviario; (lett. b) dei proprietari della strada se la modifica è richiesta soprattutto dalle esigenze del traffico stradale. Per tutte le altre modificazioni eseguite a un incrocio, compreso l'adeguamento e il miglioramento degli impianti di sicurezza, l'art. 26 cpv. 2 Lferr sancisce che l'impresa ferroviaria e il proprietario della strada devono sopperire alle spese cagionate da tutti i cambiamenti agli impianti ferroviari e stradali nella misura in cui le modificazioni sono richieste dallo sviluppo del traffico su l'una o l'altra di queste vie di comunicazione (cfr. sentenza del TF 2A.80/1999 del 5 gennaio 2000 consid. 4c; DTAF 2013/53 consid. 5.1; 2011/12 consid. 7.1; sentenze del TAF A-5896/2007 del 19 maggio 2009 consid. 3.1; A-5867/2007 del 27 ottobre 2008 consid. 4.1).

3.3.3 Il principio di causalità è temperato dal principio dell'imputazione dei vantaggi (« *Vorteilsanrechnungsprinzip* »), concretizzato dall'art. 27 cpv. 1 Lferr, secondo cui, in ogni caso, ciascuna delle parti deve partecipare alle spese nella misura in cui trae vantaggi dalla modificazione delle condizioni (cfr. sentenza del TF 2A.80/1999 del 5 gennaio 2000 consid. 4c; DTAF 2013/53 consid. 5.1; 2011/12 consid. 7.2 con rinvii; sentenza del TAF A-5896/2007 del 19 maggio 2009 consid. 3.1). Il cpv. 2 di detta norma precisa che la parte, che, nell'interesse di uno stabile miglioramento o di una ulteriore sistemazione dei suoi impianti, pone speciali esigenze, deve sopperire da sola alle maggiori spese nel luogo d'incrocio (cfr. RIVA, op. cit., pag. 337; TSCHANNEN/LOCHER, op. cit., pag. 74 segg.).

3.3.4 In virtù dell'art. 29 Lferr (manutenzione e rinnovamento incroci), gli artt. 25 a 28 Lferr sono applicabili per analogia alle spese cagionate dai lavori di manutenzione e di rinnovamento e da tutte le misure temporanee e permanenti prese allo scopo di prevenire infortuni nei luoghi d'incrocio, comprese quelle causate dal servizio degli impianti destinati a tale scopo (cfr. sentenza del TF 2A.80/1999 del 5 gennaio 2000 consid. 4c; DTAF 2013/53 consid. 5.1; 2011/12 consid. 7.1; sentenze del TAF A-5896/2007 del 19 maggio 2009 consid. 3.1; A-5867/2007 del 27 ottobre 2008 consid. 4.1; intervento HAEFELIN, Boll. Sten. 1957 CS 153, 158; intervento BRATSCHI, Boll. Sten. 1957 CN 703, 720; RIVA, op. cit., pag. 336).

3.3.5 Giusta l'art. 32 Lferr, le parti possono altresì convenire di derogare alle regole di cui agli artt. 25 a 31 Lferr, concludendo delle convenzioni che disciplinano diversamente la ripartizione delle spese. In tal caso, le predette norme non sono applicabili alla convenzione (cfr. sentenze del TAF A-5896/2007 del 19 maggio 2009 consid. 3.1; A-5867/2007 del 27 ottobre 2008 consid. 4.1).

3.3.6 Da quanto precede, risulta che la Lferr regola la ripartizione delle spese circa la costruzione, la modifica, la manutenzione e il rinnovo di un incrocio tra strada pubblica e linea ferroviaria, sia che si tratti di un nuovo incrocio o di un incrocio esistente. Secondo la Lferr la nozione di « spese » è dunque piuttosto ampia, nella misura in cui ingloba tutte le spese cagionate da tutti gli impianti nel luogo dell'incrocio ferroviario (costruzione, modifica, manutenzione, risanamento, ecc.). In altri termini, il sistema Lferr permette di stabilire – secondo il principio di causalità – in maniera proporzionata a chi vanno imputate le spese di un incrocio e in che misura, tenendo conto dei vantaggi derivanti per tutti gli impianti ivi localizzati.

3.4 Diversamente dalla legislazione in materia ferroviaria, quella in materia di espropriazione non prevede alcuna regolamentazione speciale circa la ripartizione delle spese in rapporto agli incroci tra strada e ferrovia. L'unica disposizione riguardante le spese è costituita dall'art. 26 cpv. 1 LEspr, concernente il caso particolare della costruzione da parte dell'espropriante di nuovi impianti conformemente all'art. 7 LEspr in sostituzione o completamento delle opere già esistenti. Tale norma disciplina – oltre ai nuovi rapporti di proprietà tra nuovo e vecchio impianto – le maggiori spese di manutenzione cagionate dal nuovo impianto. In virtù dell'art. 26 cpv. 3 LEspr, è di principio la CFS a decidere sulle contestazioni che possono sorgere a questo proposito.

3.4.1 Vista la stretta correlazione tra l'art. 26 cpv. 1 LEspr e l'art. 7 LEspr, tali norme vanno interpretate e applicate congiuntamente.

Orbene, anche l'interpretazione di disposizioni del diritto pubblico si basa sui metodi usuali di interpretazione delle norme di legge, ovvero l'interpretazione letterale, sistematica, teleologica e storica (cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.180 segg.). Per prassi costante (cfr. DTF 137 V 273 consid. 4.2) la legge è da interpretare in primo luogo procedendo dalla sua lettera (interpretazione letterale). Tale interpretazione si fonda sul significato letterale, il senso del termine e l'uso che viene fatto del medesimo nella lingua (cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.183), le tre versioni linguistiche essendo, di principio, equivalenti (cfr. DTF 135 IV 113 consid. 2.4.2 con rinvii). Tuttavia, se il testo non è perfettamente chiaro, se più interpretazioni del medesimo sono possibili, deve essere ricercata la vera portata della norma, prendendo in considerazione tutti gli elementi d'interpretazione, in particolare lo scopo della disposizione, il suo spirito nonché i valori sui quali essa trova fondamento (interpretazione teleologica). Pure di rilievo è il senso che essa assume nel proprio contesto (interpretazione sistematica; cfr. DTF 135 II 78 consid. 2.2; 135 V 153 consid. 4.1; 134 I 184 consid. 5.1; 134 II 249 consid. 2.3). I lavori preparatori, segnatamente laddove una disposizione non è chiara oppure si presta a diverse interpretazioni, costituiscono un mezzo valido per determinarne il senso ed evitare così di incorrere in interpretazioni erranee (interpretazione storica). Soprattutto nel caso di disposizioni recenti, la volontà storica dell'autore della norma non può essere ignorata se ha trovato espressione nel testo oggetto d'interpretazione (cfr. DTF 134 V 170 consid. 4.1 con rinvii). Occorre prendere la decisione materialmente corretta nel contesto normativo, orientandosi verso un risultato soddisfacente sotto il profilo della ratio legis. Il Tribunale federale non privilegia un criterio d'interpretazione in particolare; per accedere al senso di una

norma preferisce, pragmaticamente, ispirarsi a un pluralismo interpretativo (cfr. DTF 135 III 483 consid. 5.1). Se sono possibili più interpretazioni, dà la preferenza a quella che meglio si concilia con la Cost. (cfr. DTF 131 II 562 consid. 3.5; 131 II 710 consid. 4.1; 130 II 65 consid. 4.2). In ogni caso, giusta l'art. 190 Cost., sia il Tribunale federale che il Tribunale amministrativo federale sono tenuti ad applicare le leggi federali (cfr. [tra le tante] sentenze del TAF A-5028/2013 del 12 maggio 2014 consid. 4.1.4.1; A-817/2013 del 7 ottobre 2013 consid. 4.6 con rinvii).

3.4.2 Giusta l'art. 26 cpv. 1 LEspr gli impianti nuovi costruiti dall'espropriante conformemente all'art. 7 LEspr, che sostituiscono o completano opere già esistenti, passano, salvo contrario accordo, in proprietà di colui al quale appartenevano queste ultime. L'espropriante risponde delle maggiori spese cagionate dalla manutenzione dei nuovi impianti, in quanto non siano compensate da vantaggi derivanti da essi impianti.

Da quanto precede risulta che la prima frase del capoverso 1 regola i nuovi rapporti di proprietà in rapporto a nuovi impianti ai sensi dell'art. 7 LEspr, mentre la seconda frase le relative maggiori spese di manutenzione. Ciò premesso, dal tenore letterario emerge che detta norma disciplina unicamente le « maggiori spese cagionate dalla manutenzione dei nuovi impianti » ponendole a carico dell'espropriante (« *Der Enteigner hat für eine aus ihrem Unterhalte sich ergebende Mehrbelastung Schadenersatz zu leisten [...]* »; « *L'expropriant répond des frais supplémentaires occasionnés par l'entretien des installations nouvelles [...]* »), sicché sono escluse le relative spese di costruzione, di modifica, di risanamento, ecc.

Non si tratta delle maggiori spese di manutenzione di un qualsiasi nuovo impianto, bensì unicamente di quelle degli impianti costruiti dall'espropriante conformemente all'art. 7 LEspr, ovvero in ossequio all'onere di messa in sicurezza degli impianti di interesse pubblico a suo carico, così come risulta dalle tre versioni linguistiche (cfr. art. 26 cpv. 1 prima frase LEspr). Più nel dettaglio, in virtù dell'art. 7 cpv. 1 LEspr anche i fondi di proprietà di enti pubblici appartenenti al patrimonio amministrativo o di uso pubblico possono essere oggetto di espropriazione. Quale presupposto all'espropriazione, l'art. 7 cpv. 2 LEspr impone all'espropriante di prendere tutti i provvedimenti necessari ad assicurare l'uso dell'opera pubblica, ove sia richiesto dall'interesse pubblico. Per finire, l'art. 7 cpv. 3 LEspr, pone all'espropriante l'obbligo di eseguire gli impianti atti a mettere il pubblico e i fondi vicini al riparo dai pericoli e dagli inconvenienti che siano necessariamente connessi con l'esecuzione e l'esercizio della sua impresa e che non debbano essere tollerati secondo le regole sui rapporti di vicinato.

Per quanto concerne l'art. 7 cpv. 2 LEspr, lo scrivente Tribunale rileva come la giurisprudenza abbia già avuto modo di precisare che detta norma corrisponde a quanto previsto all'art. 19 cpv. 1 Lferr, secondo cui l'impresa ferroviaria deve in particolare prendere tutte le misure per garantire la sicurezza della costruzione e dell'esercizio della ferrovia e per evitare che persone o cose siano esposte a pericolo (misure di sicurezza; cfr. DTF 131 II 420 consid. 3.5 e 4.1 con rinvii, in: JdT 2016 I pag. 649 segg. e RDAF 2006 I pag. 703). In tale particolare contesto, è stato sancito che sulla natura e la portata delle necessarie misure di sicurezza deve pronunciarsi la competente autorità d'approvazione dei piani chiamata a statuire sulle opposizioni al progetto. La ripartizione delle spese non deve necessariamente essere oggetto di una procedura distinta, potendo intervenire già nell'ambito della procedura d'approvazione dei piani. Per contro, è ammesso che la questione circa la ripartizione dei costi venga decisa nella procedura di contestazione (art. 40 cpv. 2 Lferr), mentre quella circa la stima degli eventuali danni residui e dei maggiori costi di manutenzione nella procedura d'espropriazione dinanzi alla competente CFS (cfr. art. 26 cpv. 2 LEspr; già citato DTF 131 II 420 consid. 3.5 e 4.1 con rinvii; sentenza del TF 1E.7/2004 del 13 luglio 2004 consid. 4; sentenza del TAF A-4632/2012 dell'11 giugno 2013 consid. 4).

Tra le maggiori spese di manutenzione e la costruzione dei nuovi impianti ex art. 7 LEspr deve sussistere un nesso di causalità naturale e adeguato: le maggiori spese sono a carico dell'espropriante se « cagionate » dalla manutenzione dei nuovi impianti (« *aus ihrem Unterhalte* »; « *occasionnés par l'entretien* »). Il nesso di causalità conferma che l'art. 26 cpv. 1 LEspr concerne unicamente le maggiori spese di manutenzione dei nuovi impianti costruiti ex art. 7 LEspr (cfr. in merito al nesso casuale, consid. 3.4.4 del presente giudizio). Giusta l'art. 26 cpv. 1 LEspr, l'espropriante può poi compensare i maggiori costi di manutenzione con i vantaggi derivanti all'espropriato (« [...] *soweit dieser Schaden nicht durch Vorteile aufgewogen wird, die aus der Neuanlage entstehen* »; « [...] *dans la mesure où ils ne sont pas compensés par des avantages résultant de ces installations* »).

3.4.3 Dal punto di vista della sistematica della legge, l'art. 7 LEspr si trova sotto il capitolo I denominato « diritto d'espropriazione », nella misura in cui pone delle limitazioni di diritto pubblico e di diritto di vicinato all'espropriazione stessa da parte dell'espropriante. L'art. 26 LEspr si trova invece sotto il capitolo II denominato « Indennità », in quanto contempla le obbligazioni dell'espropriante connesse al suo obbligo di risarcimento in rapporto all'espropriazione ai sensi dell'art. 19 LEspr (cfr. Messaggio del 21 giugno 1926 accompagnante il Progetto di una legge federale sull'espropriazione,

FF 1926 I 391, 431 segg. [di seguito: Messaggio LEspr]). Dalla sistematica della legge, risulta dunque che l'importo dovuto dall'espropriante all'espropriato ex art. 26 cpv. 1 LEspr è un'indennità d'espropriazione in rapporto alle maggiori spese di manutenzione di un nuovo impianto ex art. 7 LEspr, ma non le relative spese di costruzione o di modifica. Tale interpretazione trova conferma nelle deliberazioni dell'Assemblea federale, ove si parla di indennità in rapporto all'aumento delle spese di manutenzione (cfr. interventi STRÄULI-WINTERTHUR e PILET-GOLAZ, Boll. Sten. 1928 CN 611, 641; intervento DIETSCHI, Boll. Sten. 1929 CS 173, 186).

3.4.4 Dal punto di vista storico e teleologico, dal Messaggio emerge altresì che l'art. 26 LEspr « [...] *risale ad un suggerimento delle Ferrovie federali alludenti all'esistenza d'un bisogno pratico di delineare dettagliatamente nella legge i rapporti di proprietà e manutenzione dei nuovi impianti costruiti a salvaguardia degli interessi pubblici ed a quelli che li hanno sostituiti (al quale possono entrare in conto eziandio i provvedimenti di sostituzione di cui all'art. 7 [LEspr]) [...]* ». In origine, il legislatore aveva sancito che « [...] *[il] danno derivante dalle aumentate spese di manutenzione dev'essere risarcito dall'espropriante che le ha difatti cagionate con l'espropriazione. Il fatto che all'espropriante viene data la possibilità di compensare questi danni con dei vantaggi procacciati dalle nuove installazioni è la conseguenza dell'idea enunciata nel Progetto al suo art. 19. Per la determinazione del danno il Progetto ha – conformemente alla sua tendenza fondamentale [...] – designato come autorità competente in prima istanza la Commissione di stima [...]* » (cfr. Messaggio LEspr, FF 1926 I 391, 431 segg.; HEINZ HESS/HEINRICH WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Vol. I, 1986, n. 4 ad art. 26 LEspr).

Quanto precede conferma l'interpretazione letteraria e sistematica, nella misura in cui l'art. 26 LEspr concerne l'indennizzo delle maggiori spese di manutenzione cagionate dalla costruzione di un nuovo impianto ex art. 7 LEspr. Ciò precisato, emerge altresì che dal punto di vista del diritto espropriativo il maggior costo di manutenzione costituisce un danno per il quale deve essere versato un indennizzo. Orbene, per « danno » ai sensi della LEspr, va inteso un pregiudizio per il quale sussiste un nesso di causalità naturale e adeguata con la soppressione, la modifica, il trasferimento del diritto espropriato (cfr. PIERRE MOOR, Droit administratif, Vol. III, 1992, pag. 415; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 1137). In casu, tale nesso di causalità deve per l'appunto sussistere tra la costruzione del nuovo impianto ai sensi dell'art. 7 LEspr e l'aumento delle spese di

manutenzione (cfr. consid. 3.4.2 del presente giudizio: maggiori spese « cagionate » dalla manutenzione dei nuovi impianti).

Nella determinazione dell'indennità ai sensi dell'art. 26 cpv. 1 LEspr va poi tenuto conto dell'art. 19 LEspr, e meglio dei vantaggi derivanti per l'espropriato dalla costruzione del nuovo impianto ex art. 7 LEspr, quale correttivo del calcolo (cfr. Messaggio LEspr, FF 1926 I 391, 425 segg.). Non va infatti dimenticato che l'indennizzo ai sensi della LEspr costituisce il corrispettivo per la perdita patrimoniale subita dall'espropriato. Quest'ultimo non deve pertanto essere né arricchito, né impoverito dall'espropriazione (cfr. MOOR, op. cit., pag. 413; HESS/WEIBEL, op. cit., n. 3 e segg. ad art. 16 LEspr). Si noti peraltro come per la dottrina i maggiori oneri di manutenzione rientrano nella nozione di « altri pregiudizi » dell'art. 19c LEspr, ossia nelle spese resesi necessarie a seguito dell'intervento espropriativo (cfr. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 1185).

3.4.5 Il regime dell'art. 26 LEspr ha carattere sussidiario, nella misura in cui si applica soltanto allorché l'espropriante e gli espropriati non trovano un accordo in merito alla proprietà dei nuovi impianti e le relative maggiori spese di manutenzione (cfr. interventi STRÄULI-WINTERTHUR e PILET-GOLAZ, Boll. Sten. 1928 CN 611, 641; intervento DIETSCHI, Boll. Sten. 1929 CS 173, 186; HESS/WEIBEL, op. cit., n. 1 ad art. 26 LEspr).

3.4.6 In definitiva, si deve dunque constatare che l'oggetto dell'indennizzo di cui all'art. 26 cpv. 1 LEspr è unicamente il danno derivante all'espropriato in rapporto alle maggiori spese cagionate dalla costruzione di un nuovo impianto ai sensi dell'art. 7 LEspr da parte dell'espropriante. Nell'esame di detto indennizzo, va tenuto conto dei vantaggi derivanti per l'espropriato dalla costruzione dell'impianto di interesse pubblico in questione.

3.5 In sunto, da un confronto tra la legislazione in materia ferroviaria e quella in materia espropriativa, risulta che la natura delle spese da esse disciplinate è diversa. La Lferr regola le spese di costruzione, di modifica, di rinnovo e di manutenzione di nuovi o esistenti incroci tra strade e linee ferroviarie, mentre la LEspr unicamente le maggiori spese di manutenzione in rapporto alla costruzione di un nuovo impianto ex art. 7 LEspr. Nel caso della Lferr si tratta della ripartizione delle spese, in quello della LEspr dell'indennizzo di maggiori spese di manutenzione. Nei due casi, l'imputazione delle spese viene effettuata secondo il principio di causalità (nesso causale) e tenendo conto dei vantaggi derivanti per le parti interessate (imputazione dei vantaggi). I due regimi giuridici hanno carattere sussidiario, sicché trovano applicazione solo in assenza di un accordo tra le

parti. Competente per statuire sulle controversie circa le spese ai sensi degli artt. 25 segg. Lferr è l'UFT, mentre su quelle circa le maggiori spese ai sensi dell'art. 26 cpv. 1 LEspr la CFS.

	Lferr	LEspr
Spese coperte:	– spese in rapporto alla costruzione di un nuovo incrocio. (art. 25 Lferr) – spese in rapporto alla modifica di un incrocio esistente. (art. 26 Lferr) – spese di rinnovamento, di manutenzione, ecc. (art. 29 Lferr, in correlazione con gli artt. 25 e 26 Lferr)	– maggiori spese di manutenzione in rapporto alla costruzione di un nuovo impianto ex art. 7 LEspr. (art. 26 cpv. 1 LEspr)
In rapporto a:	– nuovi e/o vecchi impianti ferroviari e/o stradali; – nuovi/vecchi incroci tra strade pubbliche e linee ferroviarie. (artt. 25 – 26 Lferr)	– nuovo impianto ex art. 7 LEspr. (art. 26 cpv. 1 LEspr).
Imputazione:	– proprietario strada e/o proprietario linea ferroviaria, secondo il principio di causalità.	– espropriante, se sussiste un nesso causale naturale e adeguato.
Correttivi dell'indennità:	– imputazione dei vantaggi. (art. 27 Lferr)	– imputazione dei vantaggi. (art. 26 cpv. 1 LEspr, in correlazione con l'art. 19 LEspr).
Natura del regime:	– natura suppletiva (art. 32 Lferr)	– natura suppletiva (art. 26 LEspr)
Competenza decisionale:	– UFT (art. 40 Lferr)	– CFS (art. 26 cpv. 3 LEspr).

Ciò indicato, né la legislazione in materia ferroviaria, né quella in materia espropriativa – eccetto quanto indicato al consid. 3.4.2 del presente giudizio in correlazione con l'art. 7 cpv. 2 LEspr e l'art. 19 Lferr – forniscono indicazione in merito all'ordine cronologico con cui devono intervenire la procedura di contestazione ex art. 40 Lferr dinanzi all'UFT e quella espropriativa ex art. 26 cpv. 3 LEspr dinanzi alla CFS. Come visto, secondo la prassi dell'UFT, la procedura circa la ripartizione delle spese ex art. 40 Lferr può intervenire indipendentemente dalla procedura di approvazione dei piani (cfr. consid. 3.3 del presente giudizio). In tali circostanze, la competenza va pertanto determinata di caso in caso secondo l'oggetto della pretesa e le regole generali circa la litispendenza.

3.6 In concreto, nulla agli atti lascia intendere che la costruzione del nuovo sottopasso sia intervenuta nell'ambito dell'art. 19 Lferr, rispettivamente nell'ambito dell'art. 7 LEspr, ciò che avrebbe permesso di far riferimento alla prassi in tale materia (cfr. consid. 3.4.2 del presente giudizio). In particolare, la decisione d'approvazione dei piani del 9 ottobre 2009 dell'UFT non fornisce alcuna indicazione circa le spese di costruzione del sottopasso o le relative (maggiori) spese di manutenzione, rispettivamente sulla procedura da seguire per la ripartizione di dette spese.

Ciò premesso, da un esame degli atti dell'incarto risulta che la domanda di risarcimento inoltrata dalla controparte con istanza di conciliazione del 17 luglio 2013 dinanzi alla CFS concerne unicamente le maggiori spese di manutenzione derivanti dalla costruzione del nuovo sottopasso ai sensi dell'art. 26 cpv. 1 LEspr, sicché di principio tale pretesa risulta di sola competenza della CFS ai sensi dell'art. 26 cpv. 3 LEspr (cfr. atto n. 1 inc. CFS; cfr. consid. 4.3.6 del presente giudizio). La domanda di risarcimento inoltrata dalla ricorrente con scritto 16 febbraio 2016 dinanzi all'UFT concerne invece le spese di costruzione del nuovo sottopasso ma limitatamente in rapporto ai vantaggi derivanti per la controparte dalla costruzione del nuovo sottopasso e alle maggiori spese causate dalle sue richieste speciali avanzate nell'interesse di un miglioramento durevole dei propri impianti (cfr. atto n. 1 dell'incarto prodotto dall'autorità inferiore [di seguito: inc. UFT]). Di principio, non vi è dunque identità tra le due pretese di risarcimento. Sennonché, così come giustamente rilevato dall'autorità inferiore, nella misura in cui in entrambi i regimi giuridici va tenuto conto dei vantaggi derivanti dalla costruzione del sottopasso quale correttivo alla copertura delle spese, tale componente del calcolo dell'indennizzo risulta essere la stessa (cfr. consid. 3.3.3, 3.4.2.1, 3.4.4 e 3.4 del presente giudizio).

Ciò stabilito, concretamente la causa dinanzi alla CFS è stata introdotta prima di quella dinanzi all'UFT. La decisione del 24 luglio 2014, con cui la CFS si è dichiarata competente per entrare nel merito della domanda di risarcimento inoltrata dalla controparte, non è stata contestata dalla ricorrente ed è pertanto cresciuta in giudicato (cfr. atto n. 30 inc. CFS). Nel proprio giudizio, la CFS non solo dovrà determinare se per la controparte sussistono delle maggiori spese di manutenzione cagionate dalla costruzione di un nuovo impianto ex art. 7 LEspr da indennizzare, ma anche se sussistono dei vantaggi per la controparte da compensare con tale indennizzo. Orbene, nella misura in cui l'oggetto della domanda di risarcimento inoltrata dalla ricorrente è circoscritto all'indennizzo dei vantaggi derivanti per la controparte dalla costruzione del sottopasso, il giudizio della CFS avrà sicuramente un'influenza determinante su quello

dell'UFT. In tali particolari circostanze, in presenza di una causa già pendente dinanzi alla CFS (litispendenza), si deve dunque concludere che è a giusta ragione che l'UFT ha sospeso la procedura di contestazione ex art. 40 Lferr, in attesa del giudizio della CFS. A seconda dell'entità dei vantaggi che stabilirà la CFS, la procedura dinanzi all'UFT riprenderà il suo corso (vantaggi per la controparte pari o superiori a quanto stimato dalla ricorrente), rispettivamente verrà conclusa (vantaggi per la controparte inferiori a quanto stimato dalla ricorrente).

Visto tutto quanto suesposto, la sospensione della procedura di contestazione ex ai sensi dell'art. 40 Lferr pronunciata dall'autorità inferiore risulta proporzionata e giustificata. In difetto di un grave pregiudizio invocato e comprovato dalla ricorrente, rispettivamente di una valida contestazione della suddetta litispendenza, non è ravvisabile alcun diniego di giustizia, sicché la sospensione pronunciata dall'UFT con decisione 18 maggio 2015 va qui confermata (cfr. consid. 1.1.4 e 3.1 del presente giudizio). In definitiva, il ricorso della ricorrente – per quanto ricevibile (cfr. consid. 1.3 del presente giudizio) non può pertanto che essere respinto.

4.

In considerazione dell'esito della lite, giusta l'art. 63 cpv. 1 PA, le spese processuali vanno poste a carico della ricorrente qui parte totalmente soccombente (art. 1 segg. del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF; RS 173.320.2]). Nella fattispecie, esse sono stabilite in 5'000 franchi (cfr. art. 3 TS-TAF). Alla crescita in giudicato del presente giudizio, tale importo verrà interamente detratto dall'anticipo spese di 5'000 franchi versato a suo tempo dalla ricorrente.

(il dispositivo è indicato alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto, per quanto ricevibile.

2.

Le spese processuali di 5'000 franchi sono poste a carico della ricorrente. Ad avvenuta crescita in giudicato del presente giudizio, tale importo verrà interamente detratto dall'anticipo spese di 5'000 franchi versato a suo tempo dalla ricorrente.

3.

Non viene assegnata alcuna indennità a titolo di ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- controparte (atto giudiziario)
- autorità inferiore (n. di rif. BAV-012-00001/00001/00013/00008; atto giudiziario)

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Sara Friedli

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: