



Corte I

A-4887/2011

Sentenza del 2 maggio 2013

Composizione

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

Parti

Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino,
Piazza Governo, 6501 Bellinzona,
ricorrente,

contro

**Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC,**
Palazzo federale nord, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Partecipazione dell'UFT al finanziamento del servizio
Chiasso-Como-Albate/Camerlata.

Fatti:**A.**

Il Cantone Ticino, in collaborazione con le Ferrovie federali svizzere (di seguito: FFS), e la Regione Lombardia, in collaborazione con Trenitalia S.p.A., hanno studiato e promosso il prolungamento del servizio TILO da Chiasso a Como, fino alla stazione di Albate/Camerlata (Italia). Secondo il Cantone Ticino, l'estensione in questione mira a rispondere a due esigenze: garantire a lungo termine le relazioni internazionali e inter-regionali tra il Mendrisiotto e Milano, come pure potenziare il servizio ferroviario regionale transfrontaliero quale alternativa al trasporto individuale motorizzato nel Mendrisiotto (cfr. doc. B).

B.

Nel corso dell'incontro tenutosi il 24 giugno 2008, tra l'Ufficio federale dei trasporti (di seguito: UFT) e il Cantone Ticino, è stato discusso il riconoscimento della linea Chiasso-Como-Albate/Camerlata, quale tratta soggetta ad indennizzo ai sensi dell'art. 3 lett. a dell'allora vigente Ordinanza del 18 dicembre 1995 concernente le indennità, i prestiti e gli aiuti finanziari secondo la legge federale sulle ferrovie (OIPAF, RU 1996 443 con successive modifiche; in vigore fino al 31 dicembre 2009 e abrogata il 1° gennaio 2010, RU 2009 5981). In detta occasione, l'UFT ha indicato quanto segue: "Con lettera del XX l'UFT ha riconosciuto la Linea come conforme all'OIPAF e partecipa pertanto alla copertura dei costi non coperti A CONDIZIONE che tutti gli introiti vadano a favore della linea citata" (cfr. doc. C, pag. 5).

C.

Successivamente a detto incontro, l'8 luglio 2008, il Cantone Ticino con le FFS e la Regione Lombardia con Trenitalia S.p.A. hanno poi siglato formalmente un accordo di finanziamento per la realizzazione del prolungamento fino ad Albate/Camerlata (cfr. doc. D).

D.

Al fine di rendere operativo il citato servizio, le FFS hanno inoltre investito in un nuovo materiale rotabile – composizioni bicorrente FLIRT – adatte al servizio sulle reti d'infrastruttura elvetiche e italiane. Tale acquisizione è stata in seguito approvata dall'UFT che, il 6 luglio 2009, ha concesso al Cantone Ticino un aumento della quota cantonale 2009 volta a finanziare i costi consecutivi del nuovo materiale rotabile FLIRT ai sensi dell'art. 11 cpv. 2 OIPAF (cfr. doc. E).

E.

Con scritto 12 agosto 2008, l'UFT ha confermato per iscritto quanto indicato durante l'incontro 24 giugno 2008: "l'UFT riconosce la tratta Chiasso-Albate come avente diritto all'indennità secondo l'art. 3 OIPAF (RS 742.101.1) a condizione che tutti gli introiti della tratta siano impiegati a favore della tratta stessa" (cfr. doc. F).

F.

Con scritto 21 ottobre 2008, l'UFT ha precisato poi quanto segue: "l'UFT ribadisce che riconoscerà i costi non coperti della tratta Chiasso-Como-Albate/Camerlata nel momento in cui l'impresa assicurerà che tutti i relativi introiti saranno utilizzati a favore della tratta Chiasso-Biasca indennizzata congiuntamente da Confederazione e Cantone" (cfr. doc. G).

G.

Nel corso del successivo incontro tenutosi il 17 febbraio 2009 tra l'UFT, il Cantone Ticino e le FFS è stato discusso nuovamente il riconoscimento della linea Chiasso-Como-Albate/Camerlata. In detta occasione, l'UFT ha dichiarato che "si tratta effettivamente di un caso unico e delicato". Lo stesso si è detto però "aperto per un inizio di discussione con Trenitalia purché ci sia una strategia mirata all'adempimento delle direttive d'Ufficio. In primo luogo, il censimento della domande è molto importante". L'UFT ha altresì dichiarato di vedere "la possibilità di un'indennità forfettaria fino alla presentazione dei dati di benchmark completi (1-2 anni) [...]" (cfr. doc. H, pag. 1 seg.).

H.

Con scritto 31 luglio 2009, l'UFT – dopo un nuovo esame approfondito della fattispecie – si è infine detto impossibilitato dal riconoscere il diritto all'indennizzo per la linea Chiasso-Como-Albate/Camerlata. A suo dire, una partecipazione dell'UFT ad un'ordinazione congiunta di questa offerta di trasporto transfrontaliero non sarebbe infatti ammissibile sul piano giuridico. A suo avviso, l'art. 3 lett. a OIPAF consentirebbe l'indennizzo di costi non coperti di un tratto di linea situato all'estero, se esso serve prevalentemente al traffico svizzero, ovvero "se la maggior parte dei viaggiatori si sposta da una località A situata in Svizzera a una località C pure ubicata in Svizzera e se il tracciato della linea passa sul territorio di un altro Stato". Dal momento che la linea Chiasso-Como-Albate/Camerlata non porterebbe di nuovo in Svizzera, la stessa non sarebbe pertanto soggetta ad indennizzo. Per finire l'UFT ha segnalato la possibilità di ricevere una decisione formale (cfr. doc. I).

I.

Con scritto 10 agosto 2009, il Cantone Ticino, non condividendo l'opinione dell'UFT, ha postulato l'emanazione di una decisione formale da parte di quest'ultimo (cfr. doc. L).

J.

Con decisione 28 settembre 2009, l'UFT, ribadendo quanto già sostenuto in precedenza, ha nuovamente indicato di non poter riconoscere il diritto all'indennizzo per la linea Chiasso-Como-Albate/Camerlata ai sensi dell'art. 3 lett. a OIPAF, difettandone i presupposti. Come già indicato, a suo avviso, giusta l'art. 3 lett. a OIPAF la tratta avrebbe diritto ad indennità se, ad esempio, su una linea la maggior parte dei viaggiatori si sposta da una località di partenza situata in Svizzera a una località d'arrivo anch'essa ubicata in Svizzera passando sul territorio di altro Stato. Dal momento che il capolinea di Albate/Camerlata della linea Chiasso-Como-Albate/Camerlata sarebbe pienamente situato all'estero e che la stessa servirebbe principalmente ai viaggiatori, fondamentalmente pendolari, che abitano nella zona transfrontaliera, la predetta linea potrebbe essere classificata come d'importanza secondaria. La stessa non adempierebbe pertanto ai requisiti di cui all'art. 3 lett. a OIPAF. Nella propria decisione, ha infine indicato che la stessa era impugnabile dinanzi al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (di seguito: DATEC) giusta l'art. 51 cpv. 4 della Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie, nella sua versione in vigore sino al 31 dicembre 2009 (vLferr, RU 1995 3680 con successive modifiche; cfr. doc. M).

K.

Con scritto 29 ottobre 2009, il Cantone Ticino ha presentato ricorso dinanzi al DATEC contro la predetta decisione. Protestando, tasse spese e ripetibili, esso ha postulato l'accoglimento del ricorso con conseguente modifica della decisione impugnata "nel senso che alle FFS è concessa l'indennità ai sensi dell'art. 3 OIPAF per la tratta ferroviaria Chiasso-Como-Albate/Camerlata. La quota assegnata al Cantone (quota cantonale in base ai fondi federali per il traffico regionale viaggiatori) per il 2009 e gli anni seguenti viene adeguata di conseguenza".

A suo avviso, la decisione dell'UFT sarebbe manifestamente arbitraria e contraria al principio della legalità, dal momento che quest'ultimo avrebbe "snaturato" e ridotto il campo d'applicazione dell'art. 3 OIPAF – norma, secondo lui, chiara che non necessita interpretazione alcuna – senza addurre valide ragioni. Secondo il Cantone Ticino, il servizio ferroviario

Chiasso-Albate/Camerlata servirebbe prevalentemente al traffico svizzero ai sensi dell'art. 3 OIPAF. Innanzitutto, il prolungamento del servizio TILO fino ad Albate/Camerlata sarebbe necessario per assicurare un'offerta ferroviaria integrata nel Mendrisiotto e sarebbe un servizio alla popolazione del Mendrisiotto e quindi al traffico svizzero. Inoltre, il servizio ferroviario transfrontaliero Chiasso-Albate/Camerlata rappresenterebbe un'alternativa indispensabile al trasporto individuale motorizzato nel Mendrisiotto e sull'autostrada A2 a sud di Lugano. Lo sviluppo della rete TILO, prolungata fino a Como/Albate ed in futuro a Varese, sarebbe indispensabile e rappresenterebbe una delle strategie mirate a contenere i problemi di traffico che si manifesterebbero chiaramente sul territorio svizzero e non solo sul lato italiano. Secondo il Cantone Ticino, l'UFT avrebbe altresì violato il principio costituzionale della buona fede, dal momento che gli avrebbe più e più volte assicurato, sia verbalmente sia per iscritto, l'erogazione dell'indennità richiesta giusta l'art. 3 OIPAF, come si evincerebbe dalla documentazione agli atti (cfr. doc. N).

L.

Con scritto 24 novembre 2009, il DATEC ha indicato al Cantone Ticino che la divergenza in essere con l'UFT in merito all'obbligo da parte della Confederazione di cofinanziare eventuali prestazioni sulla tratta Chiasso-Como-Albate/Camerlata sarebbe di sua competenza ex art. 51 cpv. 4 vLferr, quale autorità di prima istanza. Il DATEC ha dunque indicato di voler considerare la decisione dell'UFT quale semplice parere o presa di posizione e il ricorso del Cantone Ticino quale richiesta di emanazione di una decisione impugnabile ai sensi dell'art. 51 cpv. 4 vLferr (cfr. doc. 13). Alla predetta proposta, il Cantone Ticino ha aderito con scritto 15 dicembre 2009 (cfr. doc. 11).

M.

Con decisione 11 luglio 2011, il DATEC ha sancito che, per quanto concerne la tratta Chiasso-Como-Albate/Camerlata, i presupposti per un'indennità secondo l'art. 3 OIPAF non sarebbero soddisfatti, così come giustamente indicato dall'UFT. Negando l'esistenza di una violazione del principio della buona fede, ritenuto come l'UFT invero non avrebbe mai assicurato al Cantone Ticino l'indennizzo della tratta Chiasso-Como-Albate/Camerlata, il DATEC ha in sostanza annoverato la prassi dell'UFT, e meglio l'interpretazione data dall'autorità inferiore all'art. 3 lett. a OIPAF, ritenendola conforme al diritto, proporzionale, nonché rispettosa del principio della parità di trattamento. Nella propria decisione ha altresì indicato che la stessa era impugnabile dinanzi al Tribunale amministrativo federale (cfr. doc. A).

N.

Contro la predetta decisione, il Cantone Ticino (di seguito: ricorrente) ha interposto ricorso con scritto 6 settembre 2011 dinanzi al Tribunale amministrativo federale, asserendo in sostanza le medesime argomentazioni presentate dinanzi alle precedenti autorità. Protestando, tasse spese e ripetibili, esso postula l'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento nonché modifica della decisione 11 luglio 2011 del DATEC e della decisione 28 settembre 2009 dell'UFT "nel senso che alle FFS è concessa l'indennità ai sensi dell'art. 3 OIPAF per la tratta ferroviaria Chiasso-Como-Albate/Camerlata. La quota assegnata al Cantone (quota cantonale in base ai fondi federali per il traffico regionale viaggiatori) per il 2009 e gli anni seguenti viene adeguata di conseguenza".

O.

In data 30 novembre 2011, il DATEC ha inoltrato la propria risposta al ricorso. Riconfermandosi sostanzialmente nella propria decisione, detta autorità ha postulato il rigetto del ricorso.

P.

Con ordinanza 6 febbraio 2013, lo scrivente Tribunale ha invitato il ricorrente a voler presentare le proprie eventuali osservazioni finali, segnatamente sulla questione della sua legittimazione ricorsuale.

Q.

Nelle proprie osservazioni finali 27 febbraio 2013, il ricorrente ha ribadito la propria posizione, sottolineando di considerarsi come legittimato a ricorrere avendo per altro un interesse a che gli venga concesso l'indennizzo postulato.

R.

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

Diritto:**1.**

1.1 Il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 172.32) riservate le eccezioni di cui

all'art. 32 LTAF (cfr. art. 31 LTAF). In concreto, l'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, emessa dal DATEC, la quale è un'autorità ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF. Il presente ricorso risulta pertanto di competenza del Tribunale amministrativo federale.

1.2 Il ricorso è altresì stato interposto tempestivamente (cfr. art. 20 segg., art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (cfr. art. 52 PA).

2.

Il Tribunale amministrativo federale, chiamato a statuire nella presente vertenza, deve esaminare d'ufficio non solo la qualità per ricorrere dinanzi ad esso, ma anche la qualità di parte, segnatamente in relazione alla decisione emanata dall'autorità inferiore (cfr. BENOÎT BOVAY, *Procédure administrative*, Berna 2000, pag. 137; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [ed.], *VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2009, n. 5 ad art. 48 PA).

Nel caso in disamina, si tratta di stabilire se il Cantone Ticino, quale collettività pubblica, era legittimato ad ottenere la decisione 11 luglio 2011 emanata dal DATEC sulla base dell'art. 51 cpv. 4 vLferr, con cui quest'ultimo ha ritenuto come non adempiuti i presupposti di cui all'art. 3 OIPAF per quanto concerne l'indennizzo della tratta Chiasso-Como-Albate/Camerlata e, conseguentemente, se quest'ultimo era legittimato ad impugnare la stessa dinanzi allo scrivente Tribunale.

Per poter rispondere a detto quesito (cfr. consid. 2.4 che segue), occorre esaminare se i presupposti di cui agli artt. 6 e 48 PA (cfr. consid. 2.1 che segue) risultano in concreto adempiuti. A tal fine, dopo aver determinato il diritto applicabile alla fattispecie (cfr. consid. 2.2 che segue), occorre esaminare il funzionamento del sistema d'indennizzo nell'ambito delle procedure di ordinazione di un'offerta di trasporto nei settori del traffico regionale, in particolar modo nel traffico regionale viaggiatori, determinando segnatamente chi può beneficiare di un tale indennizzo, quali prestazioni sono coperte dallo stesso e la procedura da seguire in caso di disaccordo al riguardo (cfr. consid. 2.3 che segue).

2.1

2.1.1 Chi può rivendicare la qualità di parte ai sensi degli artt. 6 e 48 PA, può postulare l'emanazione di una decisione da parte dell'autorità competente. L'autorità addita deve in tal caso esaminare d'ufficio se per il

richiedente sussiste un interesse degno di protezione a che venga emanata una siffatta decisione. In difetto di un tale interesse e conseguentemente della qualità di parte, detta autorità non deve entrare nel merito della richiesta (cfr. DTF 130 II 521 consid. 2.5; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, op. cit., n. 18 ad art. 6 PA).

2.1.2 Giusta l'art. 6 PA, sono parti le persone i cui diritti od obblighi potrebbero essere toccati dalla decisione o le altre persone, gli organismi e le autorità cui spetta un rimedio di diritto contro la decisione. In altre parole possono essere parti solo coloro che sono materialmente destinatari della decisione – ovvero coloro che hanno un interesse degno di protezione a che un dato rapporto giuridico venga disciplinato nella stessa – come pure coloro che sulla base dell'art. 48 PA risultano poi legittimati a ricorrere contro la medesima (cfr. MARANTELLI-SONANINI/HUBER, op. cit., n. 3, 7 e 16 ad art. 6 PA; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Ginevra/Zurigo/Basilea 2011, n. 1487 e segg.). Di fatto, la qualità di parte di cui all'art. 6 PA è definita in funzione della qualità per ricorrere di cui all'art. 48 PA (cfr. PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure, Neuchâtel 2011, n. 407 seg.).

2.1.3 Giusta l'art. 48 cpv. 1 lett. a-c PA, dispone della qualità per ricorrere chiunque ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo (art. 48 cpv. 1 lett. a; aspetto formale della legittimazione), è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica (art. 48 lett. b-c; aspetti materiali della legittimazione). Affinché venga riconosciuta ad un ricorrente la qualità per ricorrere ai sensi dell'art. 48 cpv. 1 PA i tre predetti presupposti ivi elencati devono essere adempiuti cumulativamente (cfr. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basilea 2008, n. m. 2.60; ISABELLE HÄNER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [ed.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zurigo/San Gallo 2008, n. 3 ad art. 48 PA).

2.1.4 L'interesse che muove il ricorrente può essere giuridico o solo di fatto, occorre però che sia pratico ed attuale (cfr. sentenze del Tribunale amministrativo federale A-151/2009 del 21 aprile 2011 consid. 2.1 e A-6728/2007 del 10 novembre 2008 consid. 3 con rinvii; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. m. 2.60 e segg.; ADELIO SCOLARI, Diritto amministrativo, Parte generale, Cadenazzo 2002, n. 1258 e 1260). È altresì necessario che il ricorrente sia toccato in modo diretto e

concreto, più di ogni altro dalla decisione impugnata e che egli si trovi in una relazione particolarmente stretta e degna di considerazione con l'oggetto della lite (cfr. ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 1211; SCOLARI, op. cit., n. 1258; TANQUEREL, op. cit., n. 1363 con rinvii; DTF 137 II 40 consid. 2.3, DTF 133 II 468 consid. 1). In tal senso, un interesse indiretto non è sufficiente a fondare la legittimazione ricorsuale. Non basta infatti che l'esito della lite possa influenzare in maniera remota la sfera d'interessi del ricorrente o che lo stesso sia toccato indirettamente, per un effetto a catena (*"par ricochet"*), dalla decisione impugnata (cfr. TANQUEREL, op. cit., n. 1363 con rinvii; DTF 135 I 43 consid. 1.4, DTF 135 II 145 consid. 6.2, DTF 133 V 239 consid. 6.2 con rinvii).

2.1.5 Un'autorità può ricorrere contro una decisione sia quando è toccata direttamente da tale atto come un privato, sia in qualità di terzo interessato (cfr. DTF 133 II 400 consid. 2.4.2; sentenze del Tribunale amministrativo federale A-151/2009 del 21 aprile 2011 consid. 2.2 e A-8636/2007 del 23 giugno 2008 consid. 1.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. m. 2.87 segg.). Secondo giurisprudenza, essa ne ha facoltà quando interviene per salvaguardare il suo patrimonio amministrativo o finanziario (cfr. DTF 134 V 53 consid. 2.3.3, DTF 131 II 753 consid. 4.3.1, DTF 130 V 514 consid. 3.1). In tal caso, il suo interesse deve però avere natura concreta ed essere in relazione diretta con la decisione impugnata (cfr. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2 ed., Zurigo 1998, n. 566 segg.; ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 1223 e segg.). La giurisprudenza riconosce inoltre a un'autorità il diritto di ricorrere contro una decisione quando, intervenendo nel quadro dell'esercizio della sua sovranità, è toccata nella sua autonomia (cfr. DTF 131 II 753 consid. 4.3, DTF 127 II 32 consid. 2d, DTF 124 II 293 consid. 3b; HÄNER, op. cit., n. 24 e segg. ad art. 48 PA con rinvii). Poiché tale interesse sottende a ogni attività statale, non ammette per contro un interesse degno di protezione quando l'autorità agisce in una procedura unicamente per sostenere un'applicazione corretta ed uniforme del diritto (cfr. DTF 135 II 12 consid. 1.2, DTF 123 II 425 consid. 3, DTF 122 II 382 consid. 2c; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-151/2009 del 21 aprile 2011 consid. 2.2; TANQUEREL, op. cit., n. 1377 con rinvii).

2.1.6 In base all'art. 48 cpv. 2 PA ha inoltre diritto a ricorrere ogni persona, organizzazione o autorità cui un'altra legge federale riconosce tale diritto. In questo caso la legittimazione a ricorrere dipende direttamente da specifiche disposizioni legali che prescindono dall'adempimento o meno delle condizioni previste al cpv. 1 (cfr. HÄNER,

op. cit., n. 27 ad art. 48 PA; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-151/2009 del 21 aprile 2011 consid. 2.4).

2.2 In merito al diritto applicabile alla presente fattispecie, si rileva che l'indennizzo dei costi non coperti e gli aiuti finanziari destinati al traffico regionale viaggiatori nell'ambito delle procedure di ordinazione di un'offerta di trasporto è attualmente disciplinato dagli artt. 28 e segg. della Legge federale del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (LTV, RS 745.1), nonché dall'Ordinanza dell'11 novembre 2009 sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV, RS 745.16), entrambe entrate in vigore il 1° gennaio 2010, a seguito della riforma della Legge federale sulle ferrovie del 20 dicembre 1957 (Lferr, RS 742.101) operata mediante la Legge federale del 20 marzo 2009 sulla Riforma delle ferrovie 2 (RU 2009 5597; cfr. Messaggio del Consiglio federale [CF] del 23 febbraio 2005 concernente la Riforma delle ferrovie 2, in: FF 2005 2183 [di seguito: Messaggio 2005] e Messaggio aggiuntivo del CF del 9 marzo 2007 concernente la Riforma delle ferrovie 2, in: FF 2007 2457 [di seguito: Messaggio 2007]).

Secondo l'art. 47 cpv. 1 OITRV, la procedura di ordinazione per le offerte inoltrate prima dell'entrata in vigore della presente ordinanza è disciplinata conformemente al diritto vigente al momento in cui l'offerta è stata inoltrata. Siffatta norma transitoria è peraltro conforme al principio generale secondo cui alle circostanze di fatto va applicato il diritto vigente al momento in cui le stesse si sono realizzate (cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. m. 2.202).

Orbene, in concreto la procedura di ordinazione è stata avviata anteriormente all'entrata in vigore della LTV e dell'OITRV, di modo che alla stessa risulta applicabile il diritto previgente, e meglio gli artt. 49 e segg. della Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie, nella sua versione in vigore sino al 31 dicembre 2009 (vLferr, RU 1995 3680 con successive modifiche), nonché l'Ordinanza del 18 dicembre 1995 concernente le indennità, i prestiti e gli aiuti finanziari secondo la legge federale sulle ferrovie (OIPAF, RU 1996 443 con successive modifiche) anch'essa in vigore fino al 31 dicembre 2009 (abrogata il 1° gennaio 2010, RU 2009 5981).

2.3

2.3.1 Il principio alla base del versamento di un indennizzo nell'ambito dell'ordinazione di un'offerta di trasporto è sancito all'art. 49 vLferr.

Per quel che concerne il traffico regionale, l'art. 49 cpv. 1 vLferr sancisce che la Confederazione e i Cantoni indennizzano le imprese di trasporto (imprese) per i costi non coperti e pianificati dell'offerta di trasporto che ordinano congiuntamente. Al proposito, come richiamato nei considerandi di fatto C qui sopra, la Confederazione non è mai stata parte contraente nella procedura d'ordinazione per la tratta in oggetto.

Da detta norma risulta inequivocabilmente che i beneficiari dell'indennità per i costi non coperti e pianificati nell'offerta di trasporto nell'ambito del traffico regionale sono le imprese di trasporto, e non la Confederazione e i Cantoni. Quest'ultimi ordinano congiuntamente l'offerta di trasporto, ragione per cui vanno qualificati di committenti. Conferma di ciò è data dagli artt. 50 e 51 vFerr, come pure dall'art. 2 OIPAF e dagli artt. 24 e segg. OIPAF, i quali impongono chiaramente alle imprese di trasporto l'adempimento di determinate condizioni formali e materiali per poter beneficiare dell'indennità.

2.3.2 L'art. 3 OIPAF precisa poi quali prestazioni sono soggette ad indennizzo, mentre l'art. 4 OIPAF per quali prestazioni siffatto indennizzo è escluso. Nei settori del traffico regionale (art. 49 cpv. 1 vLferr) – così come definiti dall'art. 5 OIPAF – vengono versate indennità anche per i costi non coperti di un tratto di linea situato all'estero, se esso serve prevalentemente al traffico svizzero (art. 3 cpv. 1 lett. a OIPAF).

2.3.3 La procedura d'ordinazione di un'offerta di trasporto nell'ambito del traffico regionale è regolamentata dall'art. 51 vLferr, come pure dagli artt. 10 e segg. OIPAF.

Secondo l'art. 51 cpv. 1 vLferr, l'offerta di prestazioni e l'indennizzo dei diversi settori sono stabiliti anticipatamente mediante convenzione in modo vincolante dalla Confederazione, dai Cantoni partecipanti e dall'impresa di trasporto interessata, considerato il conto di previsione delle imprese. Nella determinazione dell'offerta, compreso il suo contenuto e i prezzi, e dell'indennità si tiene conto in particolare della domanda, prendendo in considerazioni altresì i punti elencati all'art. 51 cpv. 2 vLferr. Secondo l'art. 51 cpv. 3 vLferr, con l'entrata in vigore della fissazione dell'offerta mediante convenzione, le imprese di trasporto beneficiano di un diritto soggettivo all'indennità nei confronti di ogni committente (Confederazione, Cantoni, terzi). La Confederazione attribuisce carattere vincolante all'offerta solo dopo che il Parlamento ha approvato l'ammontare corrispondente nell'ambito dell'esame preventivo ordinario (cfr. Messaggio del CF del 17 novembre 1993 concernente la

revisione della legge sulle ferrovie, Indennità e aiuti finanziari per il traffico regionale [di seguito: Messaggio 1993], in: FF 1994 I 441, pag. 474).

Giusta l'art. 10 cpv. 1 OIPAF, la procedura di ordinazione viene effettuata ogni anno. L'UFT determina le scadenze delle singole fasi procedurali e le comunica ai Cantoni e alle imprese di trasporto (art. 10 cpv. 2 OIPAF). Giusta l'art. 14 cpv. 1 OIPAF, la Confederazione o un Cantone può invitare un'impresa di trasporto a presentare un'offerta o più varianti d'offerta. Se l'offerta presentata non è soddisfacente, la Confederazione può richiedere ulteriori offerte. Le commesse relative a determinate prestazioni di trasporto possono essere oggetto di un bando pubblico tra imprese di trasporto idoneo allorché sono dati i presupposti dell'art. 15 cpv. 1 OIPAF. In ogni caso, l'offerta deve adempiere ai requisiti di cui agli artt. 17 e 18 OIPAF. Giusta l'art. 20 cpv. 1 OIPAF, se i committenti accettano una determinata offerta, concludono una convenzione con l'impresa di trasporto. Le confermano inoltre il contratto per l'indennità.

2.3.4 Allorché insorgano delle contestazioni in materia di procedura d'ordinazione tra i Cantoni, le imprese di trasporto e le autorità federali incaricate di negoziare le convenzioni relative all'indennizzo ex art. 49 cpv. 1 vLferr, l'art. 51 cpv. 4 vLferr sancisce che il DATEC decide tenendo conto dei principi di cui all'art. 51 cpv. 2 vLferr (versione in vigore fino al 1° gennaio 2010, RU 1995 3680 e RU 2006 2197).

Dall'art. 51 cpv. 4 vLferr emerge che il DATEC emana una prima decisione allorché sussistono delle divergenze in materia di procedura d'ordinazione tra le imprese di trasporto, quali potenziali beneficiarie dell'indennizzo, e i Cantoni nonché le autorità federali, quali committenti dell'offerta di trasporto. Ciò posto, nulla esclude tuttavia *a priori* la competenza del DATEC per conoscere dei litigi insorti tra i soli committenti – *in casu*, tra l'UFT e il Cantone Ticino – per quanto concerne le divergenze scaturite nell'ambito della procedura d'ordinazione di un'offerta di trasporto – in concreto, la partecipazione dell'UFT al finanziamento del servizio Chiasso-Como-Albate/Camerlata – ancor prima di fissarne l'indennizzo. È anche vero che nulla permette di sancire che a seguito dell'emanazione della decisione da parte del DATEC, quale prima istanza, i committenti possano poi automaticamente impugnare la predetta decisione dinanzi al Tribunale amministrativo federale (cfr. Messaggio 1993, in: FF 1994 I 441, pag. 474 e segg.).

Sennonché, alla luce della vLferr che mostra chiaramente che chi può esigere un indennizzo di fatto sono unicamente le imprese di trasporto

(cfr. consid. 2.3.1 del presente giudizio), ci si deve quantomeno domandare se i committenti hanno o meno un interesse degno di protezione – e meglio, un interesse diretto e concreto – a che il DATEC emani una prima decisione, poi impugnabile dinanzi al Tribunale amministrativo federale. È solo nel caso affermativo, che il committente – *in casu* il Cantone Ticino – può vantare la qualità di parte ai sensi degli artt. 6 e 48 PA e pretendere a che il DATEC si pronunci nel merito della vertenza mediante emanazione di una decisione e successivamente impugnare la stessa dinanzi allo scrivente Tribunale. Nel caso concreto, l'adempimento di tale eventualità va esaminata determinando se di fatto il Cantone Ticino può vantare o meno la predetta qualità di parte, rispettivamente la qualità per ricorrere.

2.4 Al riguardo, va constatato che non sussiste alcuna norma ai sensi dell'art. 48 cpv. 2 PA legittimante *ex lege* il Cantone Ticino a ricorrere contro la decisione del DATEC, ciò che avrebbe permesso di prescindere dall'adempimento delle condizioni di cui al cpv. 1 del medesimo articolo (cfr. consid. 2.1.6 del presente giudizio). In tale evenienza, rimane dunque d'appurare se il Cantone Ticino risulta legittimato a ricorrere giusta l'art. 48 cpv. 1 PA (cfr. consid. 2.1.3 – 2.1.5 del presente giudizio).

2.4.1 *In casu*, va innanzitutto rilevato che il qui ricorrente risulta essere il destinatario della decisione impugnata e – come tale – è dunque toccato dalla predetta decisione ex art. 48 cpv. 1 PA. Per tale motivo, lo stesso risulta di fatto formalmente legittimato a ricorrere dinanzi allo scrivente Tribunale. Sennonché il dispositivo della predetta decisione non fa allusione alcuna al Cantone Ticino o alle FFS. Lo stesso infatti si pronuncia unicamente in merito all'indennizzo della tratta Chiasso-Como-Albate/Camerlata, sancendo che per la stessa non sono soddisfatti i presupposti per un'indennità secondo l'art. 3 OIPAF. È anche vero che l'autorità inferiore ha indicato al Cantone Ticino la possibilità d'impugnare la propria decisione dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

2.4.2 Ci si deve poi domandare se il Cantone Ticino, quale collettività pubblica, può vantare un interesse diretto e concreto, dapprima a che la decisione venisse emanata dal DATEC, ora a che la predetta decisione venga annullata e riformata nel senso da lui auspicato (cfr. consid. 2.1.1 – 2.1.5 del presente giudizio). In altre parole, va esaminato se materialmente esso poteva e può tuttora domandare l'indennizzo postulato.

Orbene, come visto (cfr. consid. 2.3.1 del presente giudizio), i diretti interessati a che venga concesso un indennizzo ai sensi dell'art. 3 OIPAF sono chiaramente unicamente le imprese di trasporto, fatto che per altro è noto anche al Cantone Ticino, così come traspare dalla formulazione del *petitum* dei ricorsi da lui presentati sino ad oggi (cfr. ricorso 6 settembre 2011 pag. 16 [doc. 1]; ricorso 29 ottobre 2009 pag. 8 [doc. 15]).

In effetti da un esame degli atti ricorsuali, risulta che il qui ricorrente sia dinanzi al DATEC che dinanzi allo scrivente Tribunale di fatto abbia postulato la concessione di un'indennità alle FFS ai sensi dell'art. 3 OIPAF per la tratta ferroviaria Chiasso-Como-Albate/Camerlata, di modo che la quota cantonale a lui assegnata per il 2009 e gli anni seguenti venga adeguata di conseguenza. Dalle conclusioni formulate dal Cantone Ticino risulta dunque che sin dall'inizio quest'ultimo possiede un mero interesse diretto – dapprima a che il DATEC si pronunciasse nel merito, ora a che la decisione emanata venga annullata – e non già un interesse diretto così come richiesto sia dall'art. 6 PA che dall'art. 48 cpv. 1 PA (cfr. consid. 2.1.1 – 2.1.5 del presente giudizio). La concessione di un indennizzo alle FFS avrebbe infatti quale effetto indiretto una diminuzione dei costi a carico del Cantone per quanto concerne la tratta Chiasso-Como-Albate/Camerlata e conseguentemente una diminuzione dell'onere – definito tramite la convenzione siglata tra il cantone, le FFS, Trenitalia e la Regione Lombardia (prec. consid. di fatto C) – a suo carico. Orbene, per ottenere l'indennizzo auspicato, l'UFT deve dapprima riconoscere l'offerta di trasporto delle FFS, ciò che non è qui il caso, viste precisamente le parti contraenti alla summenzionata convenzione. Difettando un interesse diretto, sebbene di fatto il Cantone Ticino sia stato designato dal DATEC quale destinatario della decisione impugnata, in realtà lo stesso non risulta *a priori* materialmente legittimato a ricorrere.

2.4.3 Ciò stabilito, va altresì sottolineato che dagli atti dell'incarto risulta chiaramente che per le parti in causa l'indennizzo, se fosse stato accordato dalla Confederazione, sarebbe stato versato all'impresa di trasporto e non già al Cantone Ticino. Lo stesso ricorrente, in effetti, nei propri allegati ricorsuali ha indicato a più riprese che è la tratta Chiasso-Como-Albate/Camerlata a dover essere indennizzata ai sensi dell'art. 3 OIPAF, rispettivamente le FFS (cfr. ricorso 6 settembre 2011 pag. 16 [doc. 1]; ricorso 29 ottobre 2009 pag. 8 [doc. 15]). In nessun momento traspare minimamente l'ipotesi che detta indennità avrebbe potuto essere versata al Cantone.

2.4.4 Nulla permette altresì d'affermare che invero il ricorrente abbia agito per conto dell'impresa di trasporto – ciò che avrebbe potuto eventualmente giustificare la sua legittimazione a ricorrere – difettando agli atti un qualsiasi voglia atto, quale una procura, comprovante siffatta evenienza.

2.4.5 In definitiva, se formalmente il ricorrente risulta destinatario della decisione qui impugnata, e sia dunque di fatto toccato da quest'ultima ai sensi dell'art. 48 cpv. 1 PA, ciò che lo legittima a ricorrere dinanzi allo scrivente Tribunale, materialmente le sue conclusioni risultano per contro irricevibili, non potendo lo stesso avvalersi di un interesse diretto ai sensi dell'art. 48 cpv. 1 PA, non essendo lui il beneficiario dell'indennizzo postulato.

Orbene, in siffatta situazione, si deve dunque concludere che in concreto non solo le conclusioni fatte valere dal Cantone Ticino dinanzi allo scrivente Tribunale sono irricevibili, ma oltretutto lo erano già alla base dinanzi al DATEC, difettando un interesse diretto e dunque la necessaria qualità di parte per ottenere l'emanazione di una decisione. Invero, il DATEC non sarebbe dovuto pertanto neppure entrare nel merito della vertenza, dichiarando irricevibile la richiesta di decisione postulata ai sensi dell'art. 51 cpv. 4 vLferr per carenza della qualità di parte del Cantone Ticino ex artt. 6 e 48 PA. La decisione impugnata non aveva dunque alcuna ragione di essere emanata dal DATEC. In siffatte circostanze, lo scrivente Tribunale non può che dichiarare irricevibili le conclusioni avanzate dal ricorrente dinanzi ad esso e nel contempo annullare la decisione 11 luglio 2011 emanata dal DATEC (cfr. MARANTELLI-SONANINI/HUBER, op. cit., n. 17 ad art. 6 PA).

Visto quanto precede, ritenuto come l'annullamento della decisione impugnata corrisponda indirettamente a quanto postulato dal ricorrente nel *petitum* del proprio gravame – se pur per motivi ben differenti – il ricorso va ammesso ai sensi dei considerandi e nella misura della sua ricevibilità.

3.

In considerazione dell'esito della lite, che vede soccombente l'autorità inferiore, non si prelevano spese processuali (art. 63 cpv. 1 e 2 PA). Ad avvenuta crescita in giudicato del presente giudizio, l'anticipo spese di 10'000 franchi versato dal ricorrente il 21 settembre 2011, gli verrà integralmente restituito, previa indicazione delle sue coordinate bancarie o postali. Non si giustifica tuttavia l'assegnazione di ripetibili al ricorrente (art. 64 cpv. 1 PA *a contrario*; rispettivamente art. 7 cpv. 1 del Regola-

mento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2] *a contrario*).

4.

Il presente giudizio non può essere ulteriormente impugnato davanti al Tribunale federale e ha quindi carattere definitivo (cfr. art. 83 lett. k della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

(dispositivo alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è ammesso ai sensi dei considerandi e nella misura della sua ricevibilità.

2.

La decisione impugnata è annullata.

3.

Non si prelevano spese processuali. Ad avvenuta crescita in giudicato del presente giudizio, l'anticipo spese di 10'000 franchi versato dal ricorrente, gli verrà integralmente restituito, previa indicazione delle sue coordinate bancarie o postali.

4.

Non vengono assegnate ripetibili.

5.

Comunicazione a:

- ricorrente (raccomandata)
- autorità inferiore (n. di rif. 509-17; raccomandata)

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Sara Friedli

Data di spedizione: