



Corte I
A-7837/2008
{T 1/2}

Sentenza del 14 dicembre 2009

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Beat Forster, Kathrin Dietrich, cancelliere Marco Savoldelli.

Parti

Repubblica e Cantone Ticino,
Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità,
viale Stefano Franscini 17, 6500 Bellinzona,
ricorrente,

contro

Società Autolinee Regionali Luganesi, via al Lido 2a,
6962 Lugano-Viganello,
controparte,

Ufficio federale dei trasporti, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Rinnovo e modifica di una concessione per il trasporto regolare e professionale di viaggiatori.

Fatti:**A.**

La Società Autolinee Regionali Luganesi (ARL) è una società anonima con sede a Tesserete, che ha tra i suoi scopi sociali l'esercizio delle linee automobilistiche o filoviarie delle quali è concessionaria.

B.

Per quanto qui di rilievo, con atto dell'11 settembre 2008 l'ARL ha richiesto all'UFT la modifica e il rinnovo per una durata di 10 anni della concessione da lei detenuta in merito alle seguenti linee: no. 62.458 (Lugano Centro-Lugano FFS-Canobbio-Tesserete) e 62.460 (Lugano Cornaredo-Davesco-Cadro-Villa Luganese).

C.

Il 30 ottobre 2008, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha approvato le modifiche richieste e rinnovato all'ARL la concessione fino al dicembre 2018.

D.

La decisione dell'UFT è stata impugnata il 5 dicembre successivo dalla Divisione dello sviluppo e della mobilità della Repubblica e Cantone Ticino (ricorrente). Rilevando che la concessione no. 62.460 riguarda un tragitto sperimentale, con tale atto il Cantone censura l'estensione della stessa per la durata di 10 anni. Esso postula quindi che la decisione impugnata venga riformata e che la concessione sulla linea citata venga autorizzata unicamente per 2 anni, ovvero fino al 31 dicembre 2010.

E.

La risposta dell'UFT e della controparte datano del 30 marzo rispettivamente del 27 aprile 2009.

Con tali atti, entrambi sollevano la questione della carenza di legittimazione in procedura del Cantone ricorrente. Nel merito, sia l'UFT sia la controparte chiedono che il ricorso venga respinto.

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessario, in diritto.

Diritto:**1.**

1.1 Il Tribunale amministrativo federale è competente a statuire sul presente gravame giusta gli art. 1 e 31 segg. della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32).

1.2 Fatta eccezione per quanto direttamente prescritto dalla LTAF così come da eventuali normative speciali (cfr. art. 37 LTAF e art. 2 e 4 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa [PA; RS 172.021]), la procedura soggiace alla PA (al riguardo cfr. anche l'art. 15 della legge federale del 18 giugno 1993 sul trasporto di viaggiatori e l'accesso alle professioni di trasportatore su strada [LTV; RS 744.10], legge che verrà prossimamente abrogata dalla nuova legge federale del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori, in vigore dal 1. gennaio 2010 [nLTV; RU 2009 5631 segg.]).

1.3 Il ricorso è stato interposto tempestivamente, nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste (art. 20 segg., 50 segg. PA).

1.4

1.4.1 Secondo 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). L'interesse che muove il ricorrente può essere giuridico o solo di fatto, occorre però che sia pratico ed attuale (decisione del Tribunale amministrativo federale A-6728/2007 del 10 novembre 2008, consid. 3 con rinvii; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basilea 2008, no. 2.60 segg.). 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.

1.4.2 Se a fare opposizione rispettivamente ricorso non è il destinatario di una decisione bensì un terzo, questa persona deve dimostrare di essere toccata da essa in maniera maggiore di ogni semplice terzo e essere in un rapporto specifico e particolare con l'oggetto del conten-

dere (DTF 130 V 388, consid. 2.3). Anche in questo caso, l'interesse fatto valere in causa non deve necessariamente avere natura giuridica, deve essere però personale e non può avere carattere unicamente generale. L'interesse è riconosciuto degno di protezione quando la posizione di chi lo fa valere può venire direttamente influenzata dalla procedura, cioè quando possa portargli vantaggi o svantaggi concreti (DTAF 2007/1, consid. 3.4 seg.; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [curatori], VwVG-Praxis-kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurigo 2009, ad art. 48 no. 26 segg.).

1.4.3 Un'autorità può ricorrere contro una decisione sia quando è toccata direttamente da tale atto come un privato, sia in qualità di terzo interessato (DTF 133 II 406, consid. 2.4.2; decisione del Tribunale amministrativo federale A-8636/2007 del 23 giugno 2008, consid. 1.1; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, op. cit., no. 2.87 segg.). Secondo giurisprudenza, essa ne ha facoltà quando interviene per salvaguardare il suo patrimonio amministrativo o finanziario (DTF 134 V 58, consid. 2.3.3; DTF 131 II 757, consid. 4.3.1; DTF 130 V 515, consid. 3.1). In tal caso, il suo interesse deve però avere natura concreta ed essere in relazione diretta con la decisione impugnata (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. edizione, Zurigo 1998, no. 566 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 (DTF 131 II 757, consid. 4.3; DTF 127 II 38, consid. 2d; DTF 124 II 304, consid. 3b; ISABELLE HÄNER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [curatori], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurigo 2008, ad art. 48 no. 24 segg. 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 (DTF 123 II 425, consid. 3; DTF 122 II 382, consid. 2c).

1.4.4 Nella fattispecie, il Cantone ricorrente non è destinatario della decisione impugnata. Questo atto concerne la controparte ed è del resto stato rilasciato proprio su richiesta di quest'ultima. Neppure esiste una norma specifica che gli garantisca esplicitamente un diritto a ricorrere; in effetti, l'art. 4 cpv. 1 LTV e l'art. 21 cpv. 1 dell'ordinanza federale del 25 novembre 1998 sulla concessione per il trasporto di viaggia-

tori (OCTV; RS 744.11) riconoscono ai Cantoni unicamente un diritto di consultazione.

Ciò nonostante, il Cantone ricorrente ritiene di avere un interesse a ricorrere poiché, a partire dal 2011, sarà esso stesso committente di una nuova linea sul percorso Lugano Stazione-Molino Nuovo-Cornaredo-Casteldavesco-Cadro che, vista la durata del rinnovo della concessione concernente la linea no. 62.460, occorrerà necessariamente armonizzare con quest'ultima. In proposito, l'autorità cantonale precisa infatti che: (a) benché il Consiglio di Stato non abbia ancora deciso a chi appaltare la nuova linea urbana Lugano Stazione-Cadro e se bandirà un concorso a tale scopo, nel caso la sua gestione non dovesse venire assegnata alla controparte sarebbe costretta a chiedere la revoca della concessione oggi attribuita, dietro compenso di un indennizzo (art. 18 OCTV); (b) nel caso invece il servizio venisse affidato alla controparte, la concessione andrebbe comunque mutata (art. 16 OCTV).

1.5 Anche se giustificato dalla necessità di procedere ad una gestione oculata delle risorse finanziarie disponibili, l'interesse fatto valere in causa dal Cantone non appare né pratico né attuale. Esso concerne infatti scenari che potrebbero portargli forse anche un pregiudizio, ma che sono di natura virtuale rispettivamente ancora lungi dall'aver sufficiente concretezza. Data non sembra inoltre essere neppure una diretta relazione tra l'eventuale pregiudizio e la decisione impugnata.

1.6 La questione della legittimazione del Cantone può comunque essere lasciata aperta. Il ricorso risulta in effetti infondato anche 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 e l'inadeguatezza (art. 49 PA). Il Tribunale amministrativo federale non è vincolato né dai motivi adottati (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Berna 2002, no. 2.2.6.5.). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati. L'autorità competente procede infatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (DTF

122 V 157, consid. 1a; DTF 121 V 204, consid. 6c; DTAF 2007/27, consid. 3.3; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. edizione, Zurigo 1998, no. 674 segg.).

2.2 Il Tribunale apprezza liberamente l'opportunità di una decisione. Ciò non di meno, quando la natura delle questioni litigiose che gli vengono sottoposte lo esige, esso fa prova di un certo riserbo. Così è segnatamente quando la loro analisi presuppone conoscenze tecniche specifiche o quando si tratta di apprezzare fatti che l'istanza inferiore conosce meglio (DTF 130 II 449, consid. 4.1; DTF 129 II 331, consid. 3.2; DTF 119 Ib 33, consid. 3b; BENOÎT BOVAY, *Procédure administrative*, Berna 2000, pag. 396 segg.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *op. cit.*, no. 2.149 segg., 2.154). In simili circostanze, il Tribunale amministrativo federale interviene unicamente quando la decisione impugnata è il risultato di un eccesso o di un abuso del potere di apprezzamento, ad esempio quando si basa su elementi che, nel caso specifico, non avrebbero dovuto giocare alcun ruolo oppure ne ignora altri, di cui sarebbe stato assolutamente necessario tenere conto. Esso riforma quindi una decisione resa in virtù di un ampio potere di apprezzamento, unicamente quando porta ad un risultato manifestamente ingiusto (DTF 132 III 49, consid. 2.1; DTF 132 III 109, consid. 2.1 e le referenze ivi citate).

3.

3.1 Il trasporto regolare di viaggiatori su strada è disciplinato dalle norme contenute nella sezione 2 della LTV (art. 2 segg. LTV). Determinante è inoltre l'OCTV, emanata dal Consiglio federale sulla base della delega contenuta nell'art. 21 della LTV.

3.2 La Confederazione detiene l'esclusiva sul trasporto regolare professionale di viaggiatori (art. 2 LTV). Sentiti i Cantoni interessati, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) può accordare concessioni (art. 4 LTV, art. 4 segg. OCTV).

3.3 Una concessione riconosce a chi la ottiene il diritto esclusivo di trasportare persone a titolo professionale su una determinata linea (FELIX UHLMANN/REGULA HINDERLING, in: Georg Müller [curatore], *Verkehrsrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht* vol. IV, *Verkehrsrecht*, Basilea 2008, pag. 77 segg.). Secondo il messaggio del Consiglio fe-

derale del 13 novembre 1996 sulla riforma delle ferrovie, che ha avuto pure conseguenze sulla LTV, lo strumento della concessione ha quale scopo di assicurare un servizio pubblico efficace, che copra al meglio il territorio svizzero (Foglio federale [FF] 1997 I 809 segg., 816 seg., 832). L'impresa richiedente deve disporre delle concessioni e delle autorizzazioni necessarie all'utilizzazione delle vie di comunicazione e inoltre dimostrare che: (a) la prestazione di trasporto da fornire sulla base della concessione può essere resa in modo adeguato ed economico; (b) non nascano situazioni di concorrenza a scapito dell'offerta esistente di altre imprese di trasporto pubblico (art. 4 cpv. 2 lett. a e b LTV). La concessione può essere modificata e rinnovata (art. 4 cpv. 5 LTV; art. 31 cpv. 1 lett. b OCTV).

3.4 Giusta l'art. 4 cpv. 4 LTV, l'autorità che ha rilasciato la concessione può revocarla qualora: (a) l'impresa violi gravemente gli obblighi ad essa imposti dalla legge e dalla concessione; (b) interessi pubblici essenziali lo giustificano. L'art. 18 cpv. 2-3 OCTV precisa al riguardo che l'interesse pubblico è considerato importante soprattutto quando vi è la possibilità di rispondere al fabbisogno in materia di trasporti in modo adeguato ed economico, ad esempio trasferendo una linea a un'altra impresa oppure istituendo aziende di trasporto regionali. Qualora una concessione venga revocata per motivi indipendenti dall'interessato, la Confederazione versa un'indennità commisurata ai danni comprovati.

3.5 Per l'art. 15 cpv 1-3 OCTV, la concessione può essere trasferita a un terzo su domanda e con il consenso scritto dell'impresa concessionaria. Singoli diritti e obblighi, soprattutto relativi all'esecuzione di corse, possono essere trasferiti a un terzo mediante un contratto d'esercizio. L'impresa concessionaria è responsabile nei confronti della Confederazione per quanto concerne l'adempimento degli obblighi; simili contratti devono essere inviati all'UFT per informazione.

3.6 La concessione è accordata per 25 anni al massimo (art. 4 cpv. 5 LTV). L'art. 14 OCTV precisa però che la concessione è rilasciata generalmente per 10 anni. Nel caso di un periodo d'ammortamento dei mezzi d'esercizio più lungo, la durata può essere adeguata di conseguenza, senza comunque superare i 25 anni (cfr. messaggio citato, FF 1997 I 809 segg., 860).

Secondo quanto voluto dal legislatore, la durata di una concessione deve permettere l'ammortamento del materiale d'esercizio. Oltre a quello indicato, dagli art. 4 cpv. 5 LTV e 14 OCTV non è però desumibile nessun altro criterio in base al quale essa debba essere fissata. Sia la LTV che l'OCTV lasciano pertanto un grande margine di apprezzamento all'UFT.

3.7 Lo scrivente Tribunale ha da parte sua già avuto occasione di precisare che la durata di 10 anni prevista dall'art. 14 OCTV costituisce il principio, mentre durate più brevi raffigurano l'eccezione. Sempre secondo lo scrivente Tribunale, malgrado l'ampio potere d'apprezzamento conferito all'autorità concedente, essa può derogare al principio della durata di 10 anni solo quando è già prevista una procedura d'ordinazione ai sensi degli art. 49 segg. della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (LFerr; RS 742.101) e dell'ordinanza federale del 18 dicembre 1995 concernente le indennità, i prestiti e gli aiuti finanziari secondo la legge federale sulle ferrovie (OIPAF; RS 742.101.1). In un simile caso, devono essere tuttavia prodotti una decisione governativa o un altro documento costituente un serio indizio di tale volontà (decisioni del Tribunale amministrativo federale A-330/2007 del 12 luglio 2007, consid. 4.9; A-8480/2007 del 6 luglio 2009, consid. 5).

4.

4.1 Nella fattispecie, a sostegno della richiesta di modifica della decisione impugnata, il ricorrente invoca l'adozione – nell'ambito dell'allestimento del piano della viabilità del polo luganese – di una scheda denominata “*offerta di trasporto pubblico del luganese, 2. tappa (OTP-Lu2)*”. Essa prevede un potenziamento dell'offerta dei trasporti pubblici per il 2011, quando dovrebbe venire aperta la galleria Vedeggio-Casarate. Nel medesimo contesto, il Cantone rileva che la linea oggetto della decisione impugnata sarebbe sperimentale e destinata a permettere alle autorità cantonali e ai vari Comuni della regione di definire al meglio i fabbisogni del servizio a quel momento. Di conseguenza, la durata di dieci anni esporrebbe l'impresa di trasporto a investimenti sproporzionati perché pensati per un periodo più lungo della sperimentazione prevista. Osserva infine che – nell'ipotesi questo servizio sia abbandonato – la partecipazione finanziaria di enti pubblici a partire dal 2011 non è garantita, perché da quella data non sono comunque noti elementi quali il tragitto, il numero di corse, gli orari, il tipo di autoveicolo, le tariffe, ecc. Su tali basi, conclude che l'UFT ha concesso la linea per 10 anni in violazione della legge, senza nemmeno essere si-

curo che la controparte sia in grado di fornire la prestazione in modo adeguato ed economico per tutta la durata della concessione.

4.2 Questa argomentazione non può essere seguita. Come a giusto titolo sottolineato anche dall'autorità di prima istanza, il ricorrente misconosce infatti la relazione tra il rilascio di concessioni per il trasporto di persone e la procedura di ordinazione prevista dalla LFerr (art. 49 segg.) e dall'OIPAF, in particolare il fatto che essa non impone all'autorità concedente di adattare la durata della concessione al termine del bando pubblico della procedura d'ordinazione, quanto piuttosto ai Cantoni di adattarsi alla durata delle concessioni in corso (decisione del Tribunale amministrativo federale A-330/2007 del 12 luglio 2007, consid. 4.9 e 5.3).

4.3 Dagli atti emerge inoltre che la condizione posta dalla giurisprudenza per il rilascio di una concessione di durata più breve di 10 anni, ossia un indizio serio di pianificazione di un bando pubblico (cfr. precedente consid. 3.8), non è realizzata.

Al momento in cui è stata presa la decisione impugnata, il ricorrente non aveva intenzione di integrare la linea oggetto della stessa in una procedura d'ordinazione per un insieme di linee, così da formare una rete per la quale un'armonizzazione della durata delle concessioni sia necessaria. In proposito, risulta piuttosto che un eventuale bando non verrà emesso prima del 2011 (sempre che la galleria Vedeggio-Cassarate possa essere aperta nei tempi previsti). A tutt'oggi, non si conoscono però né l'ampiezza del bando, né le linee eventualmente toccate dallo stesso, né si sa se esse formeranno una rete per la quale un'armonizzazione sarebbe augurabile. Al contrario, sembra che l'intento della linea sperimentale sia proprio quello di consentire al ricorrente e ad altri enti pubblici di definire i termini di un eventuale futuro bando (tragitto, numero di corse, orari, tipo di autoveicolo, tariffe, ecc).

4.4 Sennonché, tale modo di procedere non è conforme né ai principi succitati né allo scopo della legge. Qualora fosse adottato in modo generalizzato, esso non permetterebbe alle imprese né di potere contare su delle concessioni abbastanza durature per l'ammortamento delle spese né di organizzarsi per potere offrire un servizio adeguato ed economico.

4.5 Per i motivi sopra esposti e per quanto ricevibile, il ricorso presentato dalle autorità cantonali contro la decisione del 30 ottobre 2008 dell'UFT dev'essere pertanto respinto.

5.

Giusta l'art. 63 cpv. 2 PA, al Cantone ricorrente – che non ha agito in causa perseguendo interessi pecuniari di suoi enti o istituti autonomi – non vengono addossate spese processuali.

6.

Con riferimento all'art. 7 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), alla controparte, agente personalmente in causa, non viene riconosciuta nessuna indennità per ripetibili.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Per quanto ricevibile, il ricorso è respinto.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

Non vengono assegnate ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- controparte (atto giudiziario)
- autorità inferiore (raccomandata)
- Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (atto giudiziario)

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Marco Savoldelli

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, nella misura in cui sono adempiute le condizioni di cui agli art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110). 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: