

CH_VB JAAC 59.64 vom 9. November 1994

Bundesverwaltung, 1994-11-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_59.64__

FR: CH_VB JAAC 59.64 du 9 novembre 1994

IT: CH_VB JAAC 59.64 del 9 novembre 1994

Erwägungen

E. 1

I A. Il 19 aprile 1990 il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie (DFTCE) ha rilasciato all'Azienda delle PTT, con effetto dal 27 maggio 1990 e per un esercizio pilota triennale, l'autorizzazione ad effettuare il servizio di trasporto pubblico sulla tratta Poschiavo - Le Prese, quale estensione della linea di autopostali 950.40 Ospizio Bernina - Poschiavo. La Regione della Valle di Poschiavo ha assicurato di assumersi l'eventuale disavanzo registrato durante l'esercizio pilota. B. Il 16 febbraio 1993 la Direzione generale delle PTT ha chiesto all'Ufficio federale dei trasporti (UFT) il conferimento in via definitiva dei diritti di trasporto sulla tratta Poschiavo - Le Prese a decorrere dal cambiamento dell'orario ufficiale 1993. C. Il 1° marzo 1994 il DFTCE ha rilasciato all'Azienda delle PTT un'autorizzazione per continuare ad effettuare il servizio di trasporto pubblico sulla tratta Poschiavo - Li Curt - Prada - Pagnoncini - Le Prese per la durata di dieci anni, fino al cambiamento dell'orario ufficiale del 2003 (punto 1 del dispositivo della decisione). Il DFTCE ha al contempo statuito (punto 2 del dispositivo) che la copertura del disavanzo dell'esercizio della menzionata tratta è a carico del committente della prestazione ed è escluso un finanziamento sulla base degli art. 58 e 60 della LF del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (LFerr, RS 742.101). Inoltre, se non dovesse più essere assicurata la copertura dei costi, vi sarebbe automaticamente la scadenza dell'autorizzazione (punto 3 del dispositivo). Infine, altri punti (4 e 5 del dispositivo) sono riferiti all'obbligo di informazione e alla notifica della decisione. D. Il 22 marzo 1994 il Comune di Poschiavo ha interposto ricorso al Consiglio federale avverso la summenzionata decisione, chiedendo la revoca dei punti 2 e 3 del dispositivo e la garanzia di un finanziamento della tratta Poschiavo - Le Prese ai sensi degli art. 58 e 60 LFerr. La decisione impugnata sarebbe in dissonanza con gli obiettivi del concetto Ferrovia + Autopostale 2000, volto a favorire l'uso dei mezzi pubblici nelle regioni periferiche. Inoltre, non terrebbe conto delle esigenze basilari della regione in questione e valuterebbe in modo errato la situazione locale dal punto di vista demografico, pianificatorio e statistico. Sulla base di considerazioni geo-politiche le frazioni La Rasiga, S. Antonio e Li Curt non sarebbero parte integrante della zona edificata di Poschiavo e non potrebbero essere considerate quali quartieri periferici dell'agglomerato di Poschiavo. In effetti, il termine «Poschiavo» comprenderebbe solo il Borgo, rappresentante il centro abitato più importante del Comune (ca. 1500 abitanti) da un punto di vista sociale, economico e politico. Il Borgo di Poschiavo e l'agglomerato di Cologna formerebbero la frazione politica Borgo-Cologna, mentre i precitati insediamenti di La Rasiga, S. Antonio e Li Curt sarebbero incorporati nella frazione politica di Campiglioni, quelli di Annunziata e Prada nella frazione politica di Prada ed infine quello di Pagnoncini nella frazione politica di Le Prese.

E. 1.1

Gli art. 58 e 60 del cap. VII LFerr riguardano l'aiuto federale alle imprese ferroviarie concessionarie oberate. Secondo l'art. 95 cpv. 2 LFerr queste disposizioni sono applicabili per analogia ai servizi di trasporti autostradali che sostituiscono le ferrovie del traffico generale, e alle linee di autobus e di trolleybus concessionarie di detto traffico generale. Nell'O del 19 dicembre 1958 per l'esecuzione dei cap. sesto e settimo sulle ferrovie (in seguito: Ordinanza, RS 742.101.1) il Consiglio federale ha descritto più concretamente l'aiuto alle imprese d'autobus e di filobus in concessione (art. 27 segg.). Benché l'Azienda delle PTT non rientri nella categoria delle imprese di trasporto in concessione (cfr. art. 11 cpv. 2 dell'O del 4 gennaio 1960 sulle concessioni per automobili, RS 744.11) e nel caso concreto la linea autopostale non sostituisca una ferrovia del traffico generale, il DFTCE ha applicato le citate disposizioni per analogia. Ciò corrisponde all'incontestata e costante prassi seguita dal DFTCE in materia di nuove linee di autobus e di tratti di linee dell'Azienda delle PTT. Il Consiglio federale condivide detta prassi, che trae origine dal principio dell'uguaglianza di trattamento dei differenti soggetti del traffico. Le succitate disposizioni sull'aiuto federale ad imprese di autobus e filobus in concessione sono pertanto applicabili anche a nuove linee autopostali dell'Azienda delle PTT e di conseguenza anche al caso concreto.

E. 1.2

Occorre quindi appurare se le disposizioni della LFerr prevedono un diritto all'aiuto federale. Secondo l'art. 58 cpv. 1 LFerr e l'art. 27 dell'Ordinanza la Confederazione può tra l'altro accordare alle imprese d'autobus e di filobus in concessione un soccorso per il mantenimento dell'esercizio. La formulazione potestativa induce ad escludere che sussista un diritto all'aiuto federale ciò che del resto è confermato anche da quanto contenuto nel messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale del 3 febbraio 1956 sul progetto di legge sulle ferrovie (FF in lingua tedesca = BBl 1956 I 262 e 264), in cui si rileva che l'art. 58 LFerr deve permettere il sempre necessario sostegno di imprese

E. 1.3

Il Comune di Poschiavo è legittimato a ricorrere in virtù dell'art. 48 lett. a PA, essendo stato toccato dalla decisione impugnata ed avendo un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa. Anche i disposti degli art. 50, 51 e 52 PA relativi al termine, al deposito, al contenuto ed alla forma dell'atto di ricorso sono stati ossequiati, per cui il gravame è ricevibile e si entra nel merito dell'impugnativa. 2. In sostanza il DFTCE ha negato l'aiuto finanziario secondo l'art. 58 LFerr, sostenendo che il servizio autopostale sulla tratta Poschiavo - Le Prese risponde ad un bisogno della regione, ma non è assolutamente necessario, data l'esistenza di un servizio ferroviario pubblico parallelo. Questo concetto espresso dall'art. 58 cpv. 1 LFerr è ripreso dall'art. 32 cpv. 1 dell'Ordinanza e vale quale condizione anche per linee o tratti di linee di autobus e filobus. Poiché le linee o i tratti di linee di autobus dell'Azienda delle PTT sono considerati alla stessa stregua di quelli appartenenti alla categoria delle imprese di trasporto in concessione (cfr. consid. 1.2 sopra), è giusto soccorrere le nuove linee autopostali solamente se esse sono indispensabili per il traffico generale del Paese o di una regione del Paese. L'assoluta necessità di un collegamento rappresenta un concetto legale indefinito («unbestimmter Gesetzesbegriff»), nella cui applicazione il Consiglio federale è solito riconoscere al competente dipartimento specializzato un certo potere discrezionale. L'applicazione di tali concetti legali indefiniti è di

E. 2

Inoltre, la decisione del DFTCE non terrebbe conto dell'importanza insediativa dell'agglomerato di Prada, discosto circa 800-1000 m in linea d'aria dalla fermata ferroviaria e dall'ufficio postale di Li Curt e contante 331 abitanti, numero sufficiente per giustificare un collegamento con mezzi pubblici fino al capoluogo, distante circa 2200 m. Il ricorrente ha pure evidenziato il potenziale di scolari delle varie contrade. Questi giovani frequenterebbero il centro scolastico Poschiavo / Santa Maria e necessiterebbero dell'autopostale, dacché essi, a causa degli orari, non potrebbero fare capo alla ferrovia. Sarebbe pertanto chiara la necessità dell'esercizio sulla tratta Poschiavo - Le Prese. Tutti gli abitanti avrebbero del resto bisogno dell'autopostale per raggiungere il capoluogo, soprattutto nei mesi invernali, mentre nei mesi estivi l'autopostale tornerebbe utile anche ai turisti presenti nella zona. A questo proposito l'insorgente ha contestato la correttezza delle statistiche sui passeggeri menzionate nella decisione impugnata, visto che vi sarebbero circa 30 000 viaggiatori all'anno. Dati i molti potenziali utenti vi sarebbe un grande interesse alla linea autopostale e sussisterebbero le condizioni per l'aiuto finanziario della Confederazione, giusta gli art. 58 e 60 LFerr. E. Il 10 giugno 1994 l'UFT, in nome del DFTCE, ha sottolineato che non esiste un diritto alle prestazioni della Confederazione. Nella fattispecie si potrebbe ammettere l'esistenza di un bisogno pubblico per il servizio (con la conseguente concessione dei diritti di trasporto), ma non la necessità assoluta del collegamento fra Poschiavo e Le Prese, visto anche che vi sarebbe già una linea ferroviaria pubblica parallela sovvenzionata dalla Confederazione. Infine, le cifre delle statistiche menzionate nella decisione impugnata sarebbero quelle ufficiali delle PTT. F. Il 14 luglio 1994 il Comune di Poschiavo ha sottolineato l'assoluta necessità del collegamento Poschiavo - Le Prese per gli scolari delle frazioni Li Curt, Prada, Pagnoncini, La Rasiga, S. Antonio, Annunziata e Le Prese, poiché gli orari dei collegamenti ferroviari non permetterebbero agli alunni di raggiungere la scuola od il proprio domicilio in tempi utili e ragionevoli. L'insorgente ha pure nuovamente contestato le statistiche relative al numero degli utenti del servizio per gli anni 1990/1991 e 1991/1992, presentando calcoli propri. ...

II 1. La decisione impugnata si riferisce a due diverse questioni. Da una parte il DFTCE ha conferito all'Azienda delle PTT i diritti di trasporto per la tratta Poschiavo - Le Prese (cfr. art. 1 cpv. 1 lett. a della LF del 2 ottobre 1924 sul servizio delle poste [LSP], RS 783.0, e l'art. 2 cpv. 1 lett. e dell'O del 22 giugno 1970 sull'organizzazione delle PTT [OLO-PTT], RS 781.01). Dall'altra il DFTCE ha rifiutato la concessione di un aiuto della Confederazione per la parte scoperta dei costi d'esercizio della linea autopostale. Nel presente caso è contestato unicamente questo secondo aspetto attinente l'aiuto finanziario federale.

E. 3

Il Consiglio federale è competente a trattare il ricorso secondo l'art. 72 lett. a e l'art. 74 PA, se non è ammissibile il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (TF). Il ricorso di diritto amministrativo non è ammissibile secondo l'art. 99 lett. h della LF del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG, RS 173.110) contro decisioni concernenti il rifiuto di sussidi, al cui ottenimento la legislazione federale non conferisce un diritto. Secondo la prassi del TF sussiste un diritto al sussidio se le condizioni per l'ottenimento dello stesso sono esaustivamente descritte in una legge o in un'ordinanza e se la decisione sull'attribuzione del sussidio non è rimessa all'apprezzamento dell'autorità. Non è a priori escluso un diritto al sussidio federale se l'amministrazione ha un certo potere

discrezionale o se può fissare l'importo del sussidio entro certi limiti (DTF 110 Ib 300, 100 Ib 342, 99 Ib 422). Vi è invece da ritenere che vi sia libertà d'apprezzamento dell'amministrazione quando l'autorità ha la facoltà di accordare sussidi. Una disposizione potestativa («Kann-Bestimmung») rappresenta di solito un indizio contro il diritto al sussidio, a meno che non vi siano elementi indicanti il contrario (cfr. DTF 117 Ib 228 consid. 2b, DTF 110 Ib 153 consid. 1b, 300 consid. 1).

E. 3.1

Nella fattispecie non è oggetto della vertenza la questione dell'appartenenza della linea al traffico generale o locale, dacché il DFTCE nella decisione impugnata ha definito le tratte Poschiavo - Le Prese e Ospizio Bernina - Poschiavo - Le Prese quali linee non appartenenti al traffico locale. Perciò resta da analizzare la problematica dell'assoluta necessità del collegamento.

E. 3.2

Per quanto concerne la seconda condizione necessaria per l'attribuzione del soccorso federale, la costante prassi del DFTCE nega l'assoluta necessità di un collegamento quando vi è a disposizione un altro mezzo di trasporto pubblico e la popolazione può utilizzarlo con uno sforzo contenuto. Tali elementi permettono di ritenere non necessario un collegamento. Il Consiglio federale non può stigmatizzare il fatto che la decisione del DFTCE non si basi sull'esistenza di un vasto interesse al collegamento contestato o sui risultati di calcolo dell'esercizio di prova. Attraverso questi aspetti si può dimostrare che la nuova linea è desiderata, ma essi non ne determinano forzatamente la necessità, se la popolazione può usufruire, con uno sforzo contenuto, dell'altro mezzo di trasporto. Considerati i limitati mezzi a disposizione della Confederazione, è da ritenere corretto che il DFTCE ponga condizioni severe per riconoscere la necessità di una nuova linea delle PTT, esigendo che essa deve essere assolutamente necessaria per potere godere del soccorso federale. Le condizioni per l'attribuzione di un aiuto federale ad una nuova linea sono decisamente più rigorose rispetto a quelle necessarie per la concessione di un esercizio a titolo di prova; per quest'ultimo, tra l'altro, basta infatti un bisogno della linea in questione, come ad esempio il risparmio di tempo ottenuto utilizzando la nuova linea oppure la maggiore comodità rispetto ad altri mezzi di trasporto. Tuttavia simili vantaggi non permettono di ammettere l'assoluta necessità della nuova linea (GAAC 41.27; anche da DTF 96 I 260 non si possono trarre

E. 4

ferroviarie, praticato dal 1918, anche sotto il regime della legge sulle ferrovie. Ciò poggia sulle disposizioni precedentemente applicate del decreto federale del 3 ottobre 1951 sul soccorso provvisorio per il mantenimento dell'esercizio di imprese ferroviarie e di navigazione private. Il messaggio del Consiglio federale ha però al contempo escluso ogni obbligo di aiutare costantemente il mantenimento dell'esercizio di tutte le imprese ferroviarie trovatesi in difficoltà, dato che questo non è mai stato l'obiettivo e non è compito della Confederazione. Il soccorso può venire concesso solo ad imprese il cui servizio è indispensabile per il traffico generale del Paese o di una parte considerevole del Paese stesso. La formulazione dell'art. 28 cpv. 1 dell'Ordinanza non modifica tale punto di vista, dacché anche secondo l'art. 61 LFerr non sussiste alcun diritto all'aiuto federale ed il Consiglio federale decide sull'attribuzione di prestazioni della Confederazione nei limiti dei crediti concessi a questo scopo dall'Assemblea federale. Benché detta disposizione dati del periodo antecedente l'entrata in vigore dell'art. 99 lett. h OG, essa è rimasta materialmente

invariata nel 1990 al momento dell'introduzione della LF del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi [LSu], RS 616.1), come testimoniato dalla n. 16 dell'allegato a questo testo legale. Si può quindi ritenere che il legislatore voglia garantire l'aiuto federale solo nella misura dei crediti concessi, ciò che induce ad escludere l'esistenza di un diritto alle prestazioni della Confederazione (cfr. GAAC 59.11, 58.78, 41.27, 39.44; messaggio del Consiglio federale del 15 dicembre 1986 a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, FF 1987 I 297 segg.). La mancanza di un diritto alla prestazione finanziaria da parte della Confederazione esclude il ricorso di diritto amministrativo al TF, per cui è ammissibile il ricorso amministrativo al Consiglio federale.

E. 5

difficile controllo per l'istanza di ricorso, per cui l'autorità amministrativa gode di regola della stessa discrezionalità come nell'ambito delle questioni di natura tecnica (DTF 115 Ib 131 segg.; GAAC 42.99; Imboden Max / Rhinow René A. / Krähenmann Beat, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung: die Rechtsgrundsätze der Verwaltungspraxis, erläutert an Entscheiden der Verwaltungsbehörden und Gerichte, Ergänzungsband, Basilea / Francoforte a. M. 1990, Nr. 66/B/IIId). Occorre quindi analizzare la decisione impugnata tenendo conto di questo aspetto. 3. L'insorgente ha contestato le considerazioni del DFTCE secondo cui la tratta Poschiavo - Le Prese non sarebbe assolutamente necessaria, invocando la configurazione geografica della regione interessata, così come il numero ed il genere dei potenziali utenti del servizio. Secondo l'art. 58 cpv. 1 LFerr il soccorso federale può essere concesso se sono adempiute cumulativamente due condizioni: la nuova linea deve servire al traffico generale e deve essere indispensabile (cfr. direttiva dell'UFT dell'11 dicembre 1990 inerente l'offerta ed il finanziamento del traffico regionale).

E. 6

Quanto esposto (in particolare al consid. 3.2 per quanto concerne la differenza tra bisogno ed assoluta necessità) fa ritenere irrilevanti anche gli ulteriori argomenti avanzati dall'insorgente, segnatamente a proposito dei potenziali utenti, fra cui quelli appartenenti al settore del turismo e della scuola. Va avantutto specificato che, ai sensi della LFerr, le esigenze del turismo non rientrano nell'ambito degli elementi da valutare nell'accertamento dell'assoluta necessità di un collegamento. Per quanto riguarda gli scolari e gli insegnanti è possibile che la linea autopostale 950.41 Poschiavo - Le Prese (in funzione dal 29 maggio al 18 giugno 1994 e dal 17 ottobre 1994 al 27 maggio 1995, ovvero nel periodo invernale coincidente con l'apertura delle scuole) possa presentare qualche vantaggio temporale rispetto al collegamento ferroviario 950, tuttavia questo non rappresenta di per sé, come già detto in precedenza, un criterio sufficiente per ammettere un'assoluta necessità della nuova linea. Diverso sarebbe evidentemente il caso se non vi fosse alcuna possibilità di fare capo al collegamento ferroviario, ciò che non si verifica però nella fattispecie.

E. 7

Le precitate considerazioni escludono già di per sé l'assoluta necessità della tratta oggetto dell'impugnativa, per cui non si rende indispensabile la valutazione di eventuali discrepanze fra le statistiche ufficiali delle PTT ed i calcoli sulla frequenza dei passeggeri effettuati dal ricorrente.

E. 8

Da quanto esposto in precedenza risulta pertanto che la decisione del DFTCE del 1° marzo 1994 non ha violato il diritto federale, non ha accertato i fatti giuridicamente rilevanti in modo inesatto o incompleto e non è inadeguata (art. 49 PA).

E. 9

Il ricorso è respinto.

E. 10

Dato che la causa concerne interessi pecuniari, le spese processuali sono poste a carico dell'insorgente, in quanto parte soccombente (art. 63 cpv. 1 e 2 PA). 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 59.64 - Decisione del Consiglio federale del 9 novembre 1994 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1995 Année Anno Band 59 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 002 729 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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