



Corte I
A-1554/2017

Sentenza del 21 marzo 2018

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot
(presidente del collegio),
Jérôme Candrian, Maurizio Greppi,
cancelliere Manuel Borla.

Parti

A. _____,
.....,
patrocinata ...,
ricorrente,

contro

Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM),
Rue de l'Avenir 44, casella postale 1003,
2501 Biel/Bienne,
autorità inferiore.

Oggetto

Decisione di accertamento.

Fatti:**A.**

a. Lo A. _____ (in seguito A. _____) è un'associazione ai sensi dell'art. 60 del Codice civile svizzero (CC; RS 210), con sede in via ... ad ..., costituita il ... e avente quale scopo la promozione di tutte le attività legate all'ambiente marino, e meglio: "*Sport della vela e della motonautica; Scuola di vela; Corsi di approfondimento riguardanti la navigazione e la sicurezza in mare; Attività subacquee; Organizzazione di crociere in qualsiasi parte del mondo; Collaborazione con associazioni di ricerca e salvaguardia dell'ambiente marino; Organizzazione di regate*" (cfr. artt. 1 e 2 dello Statuto).

b. Al fine di promuovere tali attività, l'associazione dispone di un proprio sito internet (cfr. ...), tramite il quale informa l'utenza in ordine all'organizzazione a ... dei corsi per l'ottenimento dello Short Range Certificate (in seguito SRC) (certificato limitato per la navigazione da diporto) rilasciato direttamente dalla Royal Yachting Association (in seguito RYA), ente governativo del Regno Unito.

B.

Con scritto del 10 febbraio 2017 l'Ufficio federale delle comunicazioni (in seguito UFCOM), ha imposto a A. _____ il "*divieto con effetto immediato di organizzare in Svizzera corsi con assessments pratici ed esami teorici secondo gli standard della RYA*". L'autorità federale ha tuttavia lasciato a A. _____ la facoltà di proporre corsi SRC e Long Race Certificate (in seguito LRC) (certificato generale per la navigazione da diporto) a condizione che i partecipanti assolvano gli esami presso l'UFCOM, mostrandosi in questo senso disposta ad una ampia collaborazione.

C.

Con ricorso del 13 marzo 2017 A. _____ ha impugnato la sopramenzionata decisione dinnanzi al Tribunale amministrativo federale (in seguito TAF o il Tribunale) chiedendone l'annullamento, protestate tasse spese e ripetibili. A. _____ ha evidenziato anzitutto un accertamento inesatto dei fatti, nella misura in cui esso "*non conduce personalmente alcun corso RYA*". Inoltre, a suo dire, il divieto pronunciato sarebbe lesivo dei principi costituzionali di libertà economica e di libertà d'associazione, poiché privo di una base legale formale. Esso ha altresì censurato, l'assenza di un interesse pubblico a fondamento della restrizione come pure la violazione del

principio di proporzionalità. L'insorgente ha postulato infine la concessione dell'effetto sospensivo alla misura pronunciata dall'UFCOM.

D.

Con decisione incidentale *inaudita altera pars* del 16 marzo 2017 il Tribunale ha ritirato d'ufficio l'effetto sospensivo senza consultazione dell'autorità inferiore, invitando quest'ultima a prendere posizione sulla misura cautelare e nel merito del ricorso, entro il 6 aprile 2017.

E.

Con scritto del 5 aprile 2017, limitatamente al provvedimento d'urgenza, l'UFCOM ha evidenziato che sia la richiesta dell'effetto sospensivo sia il ricorso sono privi di oggetto, nella misura in cui lo scritto del 10 febbraio 2017 non costituirebbe una decisione amministrativa ai sensi di legge, ma unicamente una lettera informativa. Nella denegata ipotesi in cui l'autorità ricorsuale sia di altro avviso, l'UFCOM ha precisato di avere l'esclusiva competenza per l'organizzazione degli esami SRC, ciò che sarebbe stato pure confermato dalla RYA con scritto di posta elettronica del 6 marzo 2008.

F.

Con decisione incidentale del 24 aprile 2017 questo Tribunale ha confermato il ritiro dell'effetto sospensivo precisando tra gli altri aspetti che, contrariamente a quanto preteso dall'autorità inferiore, la decisione impugnata deve essere considerata a tutti gli effetti una decisione amministrativa.

G.

Con risposta del 6 giugno 2017 l'UFCOM ha chiesto di respingere il ricorso. Esso ha preliminarmente evidenziato l'assenza di un interesse attuale e concreto in capo all'insorgente, mentre nel merito ha rilevato di essersi limitato al richiamo del rispetto del quadro legale, il quale lo investe dell'esclusiva competenza "*per organizzare gli esami SRC*". L'agire della ricorrente rappresenterebbe invece una violazione della sovranità nazionale.

H.

Con osservazioni finali del 28 giugno 2017 l'insorgente si è riconfermato nelle proprie allegazioni di fatto e di diritto. In sostanza esso ha evidenziato l'assenza di una base legale che investa l'UFCOM di una competenza esclusiva per l'organizzazione di corsi, per la conduzione degli esami e per il rilascio dei certificati in discussione. Ma se anche così fosse, il ricorrente ha indicato che le norme invocate dall'autorità inferiore limiterebbero la

competenza esclusiva “*al rilascio di certificati per l’esercizio di impianti di radiocomunicazioni su imbarcazioni svizzere*”. Per quanto più d’interesse all’evasione della causa le allegazioni del ricorrente saranno riprese in appresso.

I.

Con la presa di posizione del 6 settembre 2017 l’UFCOM ha confermato le proprie conclusioni di causa contestando l’asserita assenza di una base legale. Per quanto più interessa l’esito del litigio, le altre allegazioni saranno riprese nel prosieguo.

J.

Con ordinanza del 26 settembre il Tribunale ha chiesto all’UFCOM di chiarire il contenuto del certificato SRC come pure le attività consentite, conseguentemente al suo ottenimento, rispettivamente di precisare in che misura tale contenuto e tale attività rientrino nella regolamentazione prescritta dai disposti di legge invocati in procedura ricorsuale.

K.

Con presa di posizione del 10 ottobre 2017 l’autorità inferiore ha precisato che il diploma SRC attesta la capacità di garantire un traffico delle radiocomunicazioni conforme alle regole emanate dall’Unione internazionale delle telecomunicazioni (in seguito UIT). In particolare, il titolare del certificato SRC, a condizione di essere in possesso di un’apposita concessione, può partecipare al traffico delle radiocomunicazioni con apparecchi che operano sulle frequenze VHF (esclusivamente a bordo di imbarcazioni per la navigazione da diporto). In questo contesto il titolare del SRC può pure effettuare comunicazioni nella zona costiera (fino a 30 miglia) e sulle acque interne. L’UFCOM ha altresì evidenziato che la regolamentazione in ordine allo SRC trova fondamento nel Regolamento delle radiocomunicazioni dell’UIT come pure nell’Ordinanza del 9 marzo 2017 sulla gestione delle frequenze e sulle concessioni di radiocomunicazione (OGC; RS 784.102.1) nonché nell’Ordinanza UFCOM del 9 marzo 2017 sulla gestione delle frequenze e sulle concessioni di radiocomunicazione (OOGC; RS 784.102.11).

L.

Con osservazioni finali del 7 novembre 2017 il ricorrente ha rilevato che il certificato SRC corrisponde ad uno standard internazionale. Ora pretendere che, siccome per la navigazione da diporto sul Reno sia necessario disporre di un SRC rilasciato dall’UFCOM, quest’ultimo benefici di un monopolio generale per il rilascio del certificato non sarebbe corretto. Ciò a

maggior ragione, poiché le radiofrequenze VHF, come afferma lo stesso UFCOM, possono essere usate solo in mare, ad eccezione appunto della parte navigabile del Reno.

Diritto:

1.

1.1 Fatta eccezione delle decisioni previste dall'art. 32 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), lo scrivente Tribunale, in virtù dell'art. 31 LTAF, 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), prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. La procedura dinanzi ad esso è retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF).

Nella presente fattispecie, l'atto impugnato, come già evidenziato con decisione incidentale del 24 aprile 2017, costituisce una decisione amministrativa giusta l'art. 5 cpv. 1 let. b PA, emessa dall'UFCOM. Infatti, contrariamente a quanto preteso dall'autorità inferiore, non si limita ad essere una semplice lettera informativa, bensì configura un provvedimento adottato dall'autorità in un caso concreto ed individuale, teso ad accertare – con carattere obbligatorio – l'inesistenza del diritto di organizzare e di proporre corsi atti a conseguire il certificato SRC e LRC, senza l'assolvimento obbligatorio degli esami da parte di UFCOM (cfr. tra le tante sentenza TF 1B_49/2008 del 3 marzo 2008 consid. 3.1; DTAF 2016/8 consid. 4.5; sentenze TAF B-4391/2015 del 26 aprile 2017 consid. 6.2; C-7701/2007 del 30 gennaio 2008 consid. 4; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basilea 2013, 2a ed. pag. 28, n. marg. 2.3). Ma vi è di più: contestualmente al provvedimento citato, UFCOM impartisce all'insorgente il divieto con effetto immediato di organizzare i suddetti corsi.

Trattandosi di una decisione emanata da un'autorità inferiore ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF, lo scrivente Tribunale è dunque competente per statuire nella presente vertenza.

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

1.3

1.3.1 L'UFCOM ha però contestato, in sede di risposta al ricorso, la legittimazione ricorsuale di A._____ e meglio la presenza di interesse degno di protezione: infatti per stessa ammissione dell'insorgente, esso si limiterebbe a fornire unicamente "*un supporto logistico e amministrativo al personale incaricato dalla RYA*" e meglio a raccogliere le iscrizioni e in parte i pagamenti delle tasse per i corsi SRC, i quali sarebbero di competenza della RYA. Quest'ultima avrebbe infatti la responsabilità della loro conduzione, dello svolgimento degli esami e del rilascio del certificato SRC. Conseguentemente il divieto pronunciato, a dire di UFCOM, potrebbe dunque essere valido ed avere un effetto giuridico per la sola RYA, ma non per lo A._____.

1.3.2 Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio sia la qualità per ricorrere, che la qualità di parte (cfr. [tra le tante] sentenze del TAF A-694/2017 del 12 luglio 2017 consid. 1.2; A-4887/2011 del 2 maggio 2013 consid. 2 con rinvii; MARANTELLI/HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [ed.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG; di seguito: Praxiskommentar VwVG], 2a ed. 2016, n. 5 ad art. 48 PA; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2a ed. 2015, pag. 177 e pag. 481). Giusta l'art. 48 cpv. 1 PA dispone della qualità per ricorrere chiunque, cumulativamente, ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo (cfr. 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 (cfr. lett. b-c; aspetti materiali della legittimazione) (cfr. [tra le tante] sentenze del TAF A-694/2017 del 12 luglio 2017 consid. 1.2; A-4887/2011 del 2 maggio 2013 consid. 2.1.3; ISABELLE HÄNER, in: AUER/MÜLLER/SCHINDLER [ed.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008 [di seguito: Kommentar VwVG], n. 3 ad art. 48 PA; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.60).

1.3.3 Nel caso in disamina, oggetto della decisione impugnata sono i punti numero 1 e numero 2 del dispositivo, poiché il numero 3 è incontestabilmente un'informativa e un'offerta di collaborazione ma niente di più.

Il dispositivo dell'atto qui impugnato, come già considerato, impone un divieto formale alla qui ricorrente di fare qualcosa. Che l'autorità di prima istanza abbia poi sbagliato considerando che la ricorrente organizzava

esami è una questione che dev'essere esaminata qui di seguito sotto il profilo materiale e non relativamente alla ricevibilità del ricorso.

Ne discende quindi che A. _____ ha un interesse concreto e attuale al ricorso contro la decisione impugnata e meglio all'annullamento dei dispositivi numero 1 e numero 2, di cui si dirà nel dettaglio nel considerando che segue.

2.

2.1 Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lett. b PA) nonché l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basilea 2013, pag. 88 n. 2.149 segg; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7^a ed. 2016, pag. 247 n. 1146 segg.).

2.2 Lo scrivente Tribunale non è vincolato né dai motivi adottati (cfr. art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. [tra le tante] sentenza TAF A-8035/2015 del 14 novembre 2017 consid. 2.2 ; DTAF 2007/41 consid. 2 [pag. 529 e seg.]; MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3^a ed. 2011, pag. 300 n. 2.2.6.5). 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. [tra le tante] sentenza del TAF A-3125/2017 del 31 ottobre 2017 consid. 2.2; DTF 135 I 190 consid. 2.1; DTAF 2014/24 consid. 2.2 [pag. 348 e seg].)

3.

3.1 Giusta l'art. 12 PA, l'autorità accerta d'ufficio i fatti. Quest'ultima deve procedere all'accertamento esatto e completo dei fatti giuridicamente rilevanti. Ai sensi dell'art. 49 lett. b PA, l'accertamento dei fatti è incompleto allorquando tutte le circostanze di fatto e i mezzi di prova determinanti per la decisione non sono stati presi in considerazione dall'autorità inferiore. L'accertamento è invece inesatto allorquando l'autorità ha ommesso d'amministrare la prova di un fatto rilevante, ha apprezzato in maniera erronea

il risultato dell'amministrazione di un mezzo di prova, o ha fondato la propria decisione su dei fatti erronei, in contraddizione con gli atti dell'incarto, ecc. (cfr. sentenze del TAF A-6961/2015 del 27 settembre 2017 consid. 2.1; A-3440/2012 del 21 gennaio 2014 consid. 2.1.2 con i numerosi rinvii; DTAF 2012/21 consid. 5.1).

3.2 Nella fattispecie in esame, l'UFCOM ha comminato a A. _____ il divieto generico di "organizzare" e "proporre" corsi SRC e LRC che prevedono l'assolvimento susseguente degli esami relativi al conseguimento del certificato di capacità presso un'entità diversa dall'autorità federale, *in casu* presso la RYA. Al fine di chiarire la fattispecie in esame e a fondamento del provvedimento adottato, risulta dagli atti di causa che UFCOM abbia effettuato unicamente una comunicazione telefonica con il ricorrente, intercorsa pochi giorni prima e meglio in data 3 febbraio 2017. Ad onore del vero, va pure rilevato che già in passato, seppure non recentemente e meglio nel marzo 2008, l'autorità federale comunicò direttamente alla RYA, tramite comunicazione per posta elettronica, il medesimo divieto sottolineando: "*we would like to inform the RYA trainers, that they should no longer pass examinations for the RYA SRC in Switzerland from September 2008*".

Senonché dallo scambio degli allegati della presente procedura ricorsuale, è emerso più precisamente che il ricorrente non conduce "*personalmente alcun corso RYA*", men che meno svolge "*esami per il rilascio del certificato*". È invece la RYA medesima che avrebbe la competenza e la responsabilità della conduzione dei corsi, dello svolgimento degli esami e del rilascio del certificato SRC e LRC. A. _____, come visto sopra, avrebbe un ruolo organizzativo limitato e circoscritto ad atti che possono definirsi puramente amministrativi e di sostegno logistico – quali la raccolta di iscrizioni e in parte dei pagamenti delle tasse – alla RYA, unica responsabile dell'organizzazione e dell'espletamento degli esami su territorio svizzero.

Questa confusione è stata sicuramente generata da una carente istruttoria operata dall'autorità inferiore, che non ha delucidato diligentemente gli elementi fattuali a fondamento della decisione qui impugnata.

Delucidato questo aspetto nell'ambito della presente procedura, lo stesso UFCOM si è quindi reso conto che la decisione generica di vietare l'organizzazione e la proposta di corsi SRC e LRC, non doveva avere per oggetto il qui ricorrente. Tanto è vero che essa ha concluso per l'assenza di un interesse concreto e attuale poiché A. _____ non sarebbe toccato direttamente dalla decisione e la RYA sarebbe "*l'unica interessata dal divieto di*

fare passare degli esami in Svizzera secondo gli standard RYA" (cfr. presa di posizione del 6 giugno 2017).

3.3 Risulta da quanto precede che l'accertamento dei fatti compiuto da UFCOM è stato incompleto poiché tutte le circostanze di fatto e i mezzi di prova determinanti per la decisione non sono stati presi in considerazione, ma anche inesatto poiché esso ha fondato la propria decisione su dei fatti erronei.

4.

A prescindere dal considerando che precede, il Tribunale ritiene necessario apportare alcune precisazioni al contesto fattuale e giuridico emerso.

Anzitutto si evidenzia che l'art. 56 OGC, invocato dall'autorità di prima istanza a fondamento del proprio provvedimento (cfr. *"l'organizzazione di esami per il conseguimento dei certificati SRC e LRC è affidata all'UFCOM secondo l'articolo 56 OCG"*, decisione impugnata, pag. 1), non prevede la competenza esclusiva di organizzare o di proporre corsi SRC e LRC, bensì unicamente quella di *"effettuare"* gli esami per l'ottenimento dei citati certificati.

Ma vi è di più. Il Tribunale nutre dubbi in ordine all'intensità di un ipotetico divieto pronunciato nei confronti di enti terzi che si recano in Svizzera per condurre esami SRC e LRC. Peraltro il Tribunale ignora la qualifica giuridica della RYA riconosciuta nel Regno Unito. Non è in ogni caso compito dello stesso determinarsi in materia, ritenuto che tale autorità non è parte alla procedura; anche se RYA fosse riconosciuta quale autorità amministrativa nel Regno Unito, sorgono in ogni caso dubbi in ordine alla facoltà della stessa di recarsi in Svizzera per l'espletamento di esami, in ragione del principio di territorialità.

5.

5.1 A fronte di quanto sopra esposto, ritenuto un accertamento incompleto e inesatto dei fatti, che hanno determinato erroneamente l'UFCOM ad adottare la decisione impugnata nei confronti della persona giuridica errata, ovvero lo A. _____ invece della RYA, il Tribunale ammette il ricorso presentato da A. _____. Risulta pertanto superfluo analizzare le censure sollevate dall'insorgente in sede ricorsuale le quali possono rimanere inavase.

5.2 Ferme queste premesse, il Tribunale ritiene che qualora l'UFCOM ritenesse necessario intervenire nei confronti della RYA, sia opportuno procedere con la debita istruttoria al cui termine si potranno determinare gli opportuni provvedimenti da adottare. Non è comunque compito di questo Tribunale indicare all'autorità inferiore quali sono tali misure.

6.

6.1 Nessuna spesa processuale è messa a carico di un'autorità federale, qui soccombente (art. 63 cpv. 1 PA).

6.2 Il ricorrente, che ha agito nel presente procedimento attraverso un patrocinatore, sopportando spese o disborsi, ha diritto alla rifusione di 1'000 franchi a titolo di ripetibili (cfr. 64 cpv. 1 PA e artt. 7 cpv. 1 e 8 TS-TAF).

(il dispositivo è menzionato sulla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è ammesso ai sensi dei considerandi.

2.

Non si prelevano spese processuali. L'anticipo versato a titolo di presunte spese processuali pari a 2'000 CHF, versato il 23 marzo 2017, sarà restituito al ricorrente alla crescita in giudicato della presente sentenza.

3.

Alla crescita in giudicato del presente giudizio l'autorità inferiore verserà al ricorrente l'importo di 1'000 franchi a titolo di ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- autorità inferiore (n. di rif. ...; atto giudiziario)

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Manuel Borla

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 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: