



Corte I
A-2662/2020

Sentenza del 30 giugno 2023

Composizione

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

Parti

Comune di Mesocco, Stradón 14, casella postale 192, 6563 Mesocco,
patrocinato dall'avv. Andrea Toschini, avvocato, Studio legale e notarile, Casa Moesa, 6535 Roveredo GR,
ricorrente,

contro

Ufficio federale delle strade USTRA, 3003 Bern,
autorità inferiore.

Oggetto

Strade nazionali; fissazione dei costi di impianti utilizzati insieme ad altri.

Fatti:**A.****A.a**

Negli anni '70 la Confederazione ha edificato l'autostrada, allora denominata N13, che transita lungo il territorio del Comune di Mesocco. Contestualmente alla costruzione sono stati realizzati e finanziati dal Cantone dei Grigioni (allora proprietario dell'autostrada) numerosi sottopassaggi e soprappassaggi, laddove il tracciato si intersecava in corrispondenza di strade comunali esistenti, di proprietà del Comune.

A.b Negli anni seguenti la manutenzione dei sottopassaggi e dei soprappassaggi è avvenuta da parte del proprietario (cantone dei Grigioni), senza che al Comune di Mesocco fosse richiesta alcuna partecipazione finanziaria.

A.c Con l'entrata in vigore della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (di seguito NPC), entrata in vigore il 1° gennaio 2008, le strade nazionali, tra cui la N13, sono divenute proprietà della Confederazione. In questo contesto l'Ufficio federale delle strade (di seguito: USTRA) ha ritenuto che per 14 sottopassaggi e 1 soprappassaggio, siti nel Comune di Mesocco, era opportuno procedere con una regolamentazione specifica riguardante l'assunzione dei costi di esercizio e di manutenzione dei succitati manufatti. In particolare l'autorità federale ha ritenuto che gli eventuali impianti di smaltimento delle acque di scarico (con caditoie, griglie, condotte e drenaggi della pavimentazione), la segnaletica orizzontale e verticale relativa al traffico veicolare e/o pedonale, rispettivamente l'illuminazione relativa ai sottopassi fossero di proprietà del Comune, il quale avrebbe quindi dovuto assumersi le spese di manutenzione ed esercizio. L'USTRA ha quindi formulato quanto indicato in 15 contratti, trasmessi al Comune per firma in data 29 ottobre 2014. Conseguentemente tra le parti è avvenuto un incontro nel gennaio 2015.

A.d Tra il maggio del 2015 e il gennaio 2016 l'autorità federale, per il tramite dello studio ingegneristico esterno incaricato della pratica, ha sollecitato il Comune, con ripetute comunicazioni di posta elettronica, a volere sottoscrivere i contratti trasmessi.

A.e Con scritto del 10 luglio 2018 l'USTRA ha sollecitato il Comune a dare seguito alle sottoscrizioni dei documenti trasmessi entro il 20 agosto seguente. Non avendo ricevuto alcuna risposta in merito, l'autorità federale

ha nuovamente sollecitato l'autorità comunale a dare seguito a quanto richiesto, in data 1° febbraio 2019, entro il 28 febbraio seguente.

A.f Avendo constatato una nuova inazione da parte del Comune, l'USTRA ha quindi adottato, mediante decisione formale del 22 aprile 2020, unilateralmente i 15 contratti trasmessi regolanti in particolare i rapporti di proprietà e la relativa assunzione dei costi di esercizio e manutenzione dei 15 manufatti.

B.

B.a

Con ricorso del 22 maggio 2020 il Comune (di seguito anche ricorrente o insorgente) ha impugnato la decisione succitata dinanzi al Tribunale amministrativo federale (di seguito: TAF o il Tribunale), chiedendo, in via principale, l'annullamento della stessa e, in via subordinata, l'annullamento e il rinvio degli atti all'USTRA al fine di rinegoziare i contratti oppure di ottenere una nuova decisione.

B.b Con risposta del 21 luglio 2020 l'USTRA ha chiesto di respingere l'impugnativa, con protesta di tasse spese e ripetibili. L'autorità di prima istanza ha respinto le considerazioni in punto alle violazioni formali, sottolineando in seguito e nel merito come il richiamo ai disposti legali non siano pertinenti.

B.c Con osservazioni finali dell'11 ottobre 2021 l'insorgente si è riconfermato nelle proprie allegazioni e conclusioni di causa, che per quanto di interesse per il presente giudizio verranno ripresi in appresso.

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 173.32), riservate le eccezioni di cui all'art. 32 LTAF (cfr. art. 31 LTAF). La procedura dinanzi ad esso è retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF).

1.2

L'insorgente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). In concreto, l'atto impugnato è una decisione in materia di strade nazionali, emanata dall'USTRA, autorità inferiore ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF. I requisiti relativi al contenuto ed alla forma del ricorso sono soddisfatti (art. 52 PA). Tutti gli altri presupposti processuali sono altrettanto adempiuti, in particolare il ricorso è tempestivo (art. 50 cpv. 1 PA) e l'anticipo spese è stato versato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA).

1.3 Il ricorso è ricevibile e deve essere esaminato nel merito.

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).

2.2 L'autorità adita non è vincolata né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. DTAF 2007/41 consid. 2 [pagg. 529 e seg.]). Secondo il principio di articolazione delle censure (*Rügeprinzip*) l'autorità di ricorso non è tenuta ad esaminare le censure che non appaiono evidenti o non possono dedursi facilmente dalla constatazione e presentazione dei fatti, non essendo a sufficienza sostanziate (cfr. sentenza del TAF A-5225/2018 del 7 maggio 2019 consid. 2) . Il principio inquisitorio non è assoluto: la sua portata è limitata dal dovere delle parti di collaborare. Quest'ultimo comprende per la parte l'obbligo di produrre le prove necessarie, d'informare il giudice sulla fattispecie e di motivare la propria richiesta (cfr. art. 13 PA; DTF 143 II 425 consid. 5.1; 140 I 285 consid. 6.3.1).

3.

3.1 L'insorgente censura una violazione del diritto di essere sentito, poiché la decisione impugnata è stata emanata dall'USTRA senza alcun preventivo avvertimento circa il procedimento decisionale in atto e senza conferirgli espressamente il diritto di prendere posizione in merito.

Tale censura di natura formale va qui esaminata prioritariamente dal Tribunale, considerato come la violazione del diritto di essere sentito può, di principio, comportare l'annullamento della decisione impugnata, indipendentemente dalle possibilità di successo del ricorso nel merito (cfr. DTF 142 II 218 consid. 2.8.1 con ulteriori riferimenti).

3.2 Il diritto di essere sentito, sancito dall'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost., RS 101), garantisce all'interessato il diritto di esprimersi prima che sia resa una decisione nei suoi confronti (cfr. art. 29 e 30 PA), il diritto di prendere visione dell'incarto (cfr. art. 26 PA), la facoltà di offrire mezzi di prova su fatti suscettibili di influire sul giudizio, di esigerne l'assunzione, di partecipare alla loro assunzione e di potersi esprimere sulle relative risultanze, nella misura in cui esse possano influire sulla decisione (cfr. art. 18 e 29 PA), nonché di ottenere una decisione motivata (cfr. art. 35 PA; DTF 144 I 11 consid. 5.3; 140 I 99 consid. 3.4).

3.3 Per costante giurisprudenza, dal diritto di essere sentito garantito dall'art. 29 cpv. 2 Cost. deve in particolare essere dedotto il diritto per l'interessato di esprimersi prima della resa di una decisione sfavorevole nei suoi confronti, quello di fornire prove circa i fatti suscettibili di influire sul provvedimento, quello di poter prendere visione dell'incarto, quello di partecipare all'assunzione delle prove, di prenderne conoscenza e di determinarsi al riguardo (DTF 143 V 71 consid. 4.1 con ulteriori riferimenti). L'autorità giudicante deve determinare il contenuto e la portata del diritto di essere sentito, in funzione della situazione concreta e tenuto conto degli interessi in gioco. Vanno in particolare considerati, da un lato, il pregiudizio alla situazione dell'interessato così come risulta dalla decisione che deve essere adottata e, dall'altro, l'importanza e l'urgenza dell'intervento amministrativo. In generale, quanto più la decisione che ci si appresta a prendere è suscettibile di pregiudicare la posizione dell'interessato, tanto più il diritto di essere sentito di quest'ultimo va accordato e riconosciuto ampiamente. Occorre inoltre ugualmente tenere conto delle garanzie che la procedura offre alla difesa dell'interessato; in particolare, ci si mostrerà meno esigenti con la stretta osservanza del diritto di essere sentito se è data la possibilità di portare la contestazione davanti a un'autorità di ricorso dotata di pieno potere di esame, a condizione però che la violazione non sia di particolare gravità (DTF 135 I 279 consid. 2.3 con ulteriori riferimenti).

4.

4.1 Occorre in prima battuta verificare se il Comune può invocare una violazione del diritto di essere sentito, ossia se l'insorgente è titolare delle

pretese derivanti dall'art. 29 cpv. 2 Cost. e delle norme procedurali che concretizzano la disposizione costituzionale.

4.2 Un comune può invocare il divieto di arbitrio e le garanzie procedurali previste dalla Cost., in cui rientra dunque anche l'art. 29 cpv. 2 Cost., nella misura in cui queste rivendicazioni sono strettamente correlate ad una presunta violazione della sua autonomia (cfr. DTF 146 I 83 consid. 3.1).

4.3 Ora, il Comune è toccato nella sua autonomia finanziaria – ambito in cui esso gode di una certa indipendenza – visto che la decisione adottata dall'autorità inferiore comporterebbe per l'insorgente dei costi aggiuntivi e gli imporrebbe un aggravio volto ad assicurare l'esercizio e la manutenzione dei sottopassaggi e del soprappassaggio.

Il Tribunale non può inoltre esimersi dal sottolineare che l'autorità inferiore ha sottoposto al Comune dei contratti, che sono per natura bilaterali e che, quindi, richiedevano la sottoscrizione da parte del ricorrente. Il Comune era dunque in misura di negoziare con l'USTRA. Questo elemento mostra che il ricorrente gode, in questo ambito, di un certo margine di manovra.

Il Comune di Mesocco può pertanto invocare una violazione del diritto di essere sentito.

5.

5.1 Come esposto in precedenza, quanto più la decisione che ci si appresta a prendere è suscettibile di pregiudicare la posizione dell'interessato, tanto più il diritto di essere sentito di quest'ultimo va accordato e riconosciuto ampiamente. Il criterio dell'urgenza è anch'esso un indicatore per l'analisi (cfr. *supra* consid. 3.3). Occorre dunque quantificare il pregiudizio per il Comune e determinare se, nella presente fattispecie, vi era l'urgenza di emettere una decisione.

5.2 Nel caso di specie non è possibile quantificare in anticipo quali saranno le risorse necessarie per, ad esempio, determinati lavori di manutenzione. I costi possono infatti variare a dipendenza dell'intervento richiesto. Questo punto può generare insicurezza per un comune medio piccolo come quello di Mesocco, dato che rende maggiormente difficile una pianificazione delle proprie uscite.

5.3 Per la ragione sopraesposta lo scrivente Tribunale ritiene che l'onere imposto dalla decisione dell'autorità inferiore è importante.

5.4 Per quanto riguarda il criterio dell'urgenza, il Tribunale sottolinea che l'autorità inferiore ha atteso anni prima di regolarizzare la situazione. Qualche mese aggiuntivo non avrebbe di certo messo a repentaglio un qualsivoglia interesse pubblico al punto tale da dover emettere una decisione senza previo avvertimento del ricorrente. La fattispecie non aveva dunque il carattere dell'urgenza, ciò che avrebbe potuto e dovuto convincere l'USTRA ad informare il ricorrente in punto alla prospettata decisione formale.

6. In sunto, l'autorità inferiore ha violato il diritto di essere sentito del ricorrente.

7.

7.1 Occorre ora esprimersi sulla possibilità di sanare la violazione del diritto di essere sentito.

7.2 A titolo eccezionale, la violazione del diritto di essere sentito può essere sanata nella procedura di ricorso se il ricorrente ha avuto modo di esprimersi davanti ad un'autorità di ricorso con pari cognizione, nel senso il potere d'esame della giurisdizione competente non può essere più ristretto di quello dell'istanza inferiore. Tale riparazione deve tuttavia rimanere l'eccezione ed è ammissibile, di principio, solo nel caso di una violazione non particolarmente grave dei diritti procedurali della parte lesa. Ciò sancito, una tale riparazione può altresì giustificarsi, anche in presenza di una violazione grave, qualora l'annullamento della decisione impugnata e il rinvio della causa all'autorità inferiore costituiscano una mera formalità e conducano ad un inutile prolungamento della procedura incompatibile con l'interesse delle parti ad una risoluzione celere della vertenza (cfr. DTF 147 IV 340 consid. 4.11.3 con ulteriori riferimenti).

7.3 Innanzitutto, il ricorrente ha giustificato la sua inazione richiamando l'importante carico di lavoro a cui il Comune sarebbe stato confrontato (cfr. allegato n. 3 della risposta al ricorso dell'autorità inferiore). Il Tribunale segnala a questo proposito che i contratti sono stati inviati al Comune in data 29 ottobre 2014. Il primo richiamo è intervenuto il 10 luglio 2018, quindi quasi quattro anni dopo l'invio dei contratti. Il secondo richiamo è stato inviato al Comune in data 1° febbraio 2019. Il ricorrente ha quindi avuto più di quattro anni per prendere una posizione sulla proposta dell'USTRA. Non è passata inoltre agli occhi di questo Tribunale inosservata l'assenza di risposta ai richiami, anche solo per domandare un'ulteriore proroga. Questo comportamento è incomprensibile e non è accettabile da parte di un Comune, a sua volta amministrazione pubblica.

Ciononostante, questo Tribunale ritiene anche che l'imposizione di 15 contratti per mezzo di una decisione senza previo avvertimento del ricorrente sia problematica. Come già è stato ribadito dallo scrivente Tribunale, il diritto di essere sentito non si esercita per la prima volta in sede ricorsuale. Questa non è chiaramente l'intenzione del legislatore. Non spetta a questo Tribunale essere il primo garante di questa garanzia procedurale. Questo è il ruolo delle autorità precedenti. L'istituto della riparazione non è previsto per rimediare a ogni violazione del diritto di essere sentito. Ogni autorità federale deve, in ogni circostanza, dimostrare un comportamento esemplare nella gestione delle proprie procedure (cfr. sentenza del Tribunale A-6546/2018 del 23 novembre 2021 consid. 5.4). Inoltre, vista anche la natura non urgente (cfr. *supra* consid. 5.4), questo Tribunale non vede perché l'autorità inferiore non avrebbe potuto informare il ricorrente sulla volontà di imporre i contratti unilateralmente per mezzo di una decisione. L'attitudine dell'autorità inferiore è stata verso il Comune intransigente, anche tenendo conto della passività incomprensibile del ricorrente. Per le ragioni esposte, la lesione del diritto di essere sentito del Comune è da considerarsi grave.

Infine, nel caso di specie, l'annullamento della decisione impugnata e il rinvio della causa all'autorità inferiore non costituirebbero una mera formalità. Infatti, dagli atti non emerge una qualsivoglia discussione tra il ricorrente e l'autorità inferiore. Questo Tribunale si auspica dunque, con l'emissione di questa sentenza, che le parti riprendano gli scambi nel tentativo di giungere ad un accordo. Se ciò non dovesse verificarsi, come minimo la decisione dovrà essere dovutamente motivata. In altre parole, l'autorità inferiore dovrà evitare un approccio schematico, nel senso che dovrà spiegare la motivazione della ripartizione dei costi per ogni singolo manufatto. Così facendo, il ricorrente non dovrebbe avere modo di considerarsi non informato sulle intenzioni specifiche relative ad ogni oggetto. In tutti i casi, il Comune veglierà a rispondere senza indugio e entro i termini che gli verranno impartiti dall'autorità inferiore.

8. Alla luce di quanto precede, la violazione del diritto non può essere sanata. La decisione del 22 aprile 2020 è dunque annullata. Gli atti di causa sono rinviati all'autorità inferiore, perché proceda, eventualmente, alla pronuncia di una nuova decisione, previa audizione dell'insorgente.

9.

9.1 Visto l'esito della procedura, non si prelevano spese processuali. L'anticipo di franchi 3'000 viene restituito all'insorgente.

9.2 Conformemente all'art. 64 PA, l'autorità di ricorso, se ammette il ricorso in tutto o in parte, può assegnare al ricorrente un'indennità per le spese indispensabili e relativamente elevate che ha sopportato.

Nel caso in esame, tenuto conto anche dell'inazione del Comune, si giustifica riconoscere alla parte ricorrente un'indennità a titolo di spese ripetibili di franchi 500, la quale è posta a carico dell'autorità inferiore.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto e la decisione impugnata del 22 aprile 2020 è annullata. Di conseguenza, gli atti di causa sono rinviati all'autorità inferiore, perché proceda, eventualmente, alla pronuncia di una nuova decisione, previa audizione dell'insorgente.

2.

Non si prelevano spese processuali. L'anticipo spese di franchi 3'000.– verrà restituito alla ricorrente.

3.

Al ricorrente è accordata un'indennità a titolo di spese ripetibili per la procedura di ricorso di franchi 500. Essa è posta a carico dell'autorità inferiore.

4.

Questa sentenza è comunicata al ricorrente e all'autorità inferiore.

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Demis Mirarchi

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). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 LTF). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione:

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- autorità inferiore (atto giudiziario)