



Sentenza dell'11 dicembre 2015

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio),
Christoph Bandli, Kathrin Dietrich,
cancelliere Manuel Borla.

Parti

A. _____,
...,
patrocinato dall'avv. ...,
ricorrente,

contro

Amministrazione federale delle dogane AFD,
Centro Immobiliare Lugano, Via Pioda 10, 6901 Lugano,
agente tramite Direzione generale delle dogane, Sezione
immobili, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,

autorità inferiore.

Oggetto

Compenso e spese accessorie per l'utilizzazione di un alloggio di servizio.

Fatti:**A.**

A. _____ alle dipendenze del Corpo delle guardie di confine regione IV (in seguito CGCF IV), è a beneficio dell'alloggio di servizio no. ..., composto da 4 locali per una superficie di 87.30 metri quadrati, sito nel comune di B. _____, Ticino. Con foglio di rilevamento per appartamenti di servizio (in seguito foglio di rilevamento 2010) dell'8 marzo 2010, l'Amministrazione federale delle dogane (in seguito AFD), ha fissato il compenso netto annuo per l'alloggio a 5'640.55 franchi, corrispondente ad un importo netto mensile di 470 franchi (arrotondato). Le spese accessorie per posteggio ammontavano a 540 franchi annui, mentre l'acconto spese di riscaldamento e acqua calda erano fissate in 3'267 franchi rispettivamente 170 franchi annui.

Inoltre il documento contemplava le seguenti informazioni, segnatamente:

Indennità lorda (annuale)

- prezzo al metro quadrato lordo	95.-
- metri a disposizione	87.30 mq
- metri considerati per il prezzo complessivo	75 mq
- TOTALE: (75 x 95)	7'125.-

Indennità netta (annuale) dopo le seguenti deduzioni/supplementi:

- per mancanza armadio a muro	- 60.-
- per mancanza lavatrice	- 110.-
- per mancanza cantina chiudibile a chiave	- 110.-
- per dintorni sfavorevoli (15%)	- 1'068.75
- per ulteriori svantaggi (10%)	- 712.50
- lavastoviglie	+ 180.-
- asciugabiancheria elettrico	+ 60.-

- aliquota secondo cifra 17.150: 106.35%	+ 336.80
TOTALE	5'640.55

B.

Con scritto del 10 ottobre 2014 l'AFD, rappresentata dal Centro immobiliare Lugano, ha informato A._____ che il compenso per l'alloggio di servizio avrebbe subito un ricalcolo sulla base delle nuove Direttive del DFF concernenti il compenso e le spese accessorie per l'utilizzazione di un alloggio di servizio del 1° agosto 2013 (in seguito Direttive DFF 2013) in sostituzione delle precedenti Direttive concernenti il compenso e le spese accessorie per l'utilizzazione di un alloggio di servizio del 21 febbraio 2005 (in seguito Direttive DFF 2005), in vigore dal 1° gennaio 2015. In buona sostanza il nuovo foglio di rilevamento (in seguito foglio di rilevamento 2014) contemplava un aumento della superficie locata (98.67 mq), un aumento del prezzo per mq (da 95 a 110 franchi) ed un'assenza di deduzioni rispetto al precedente rilevamento. Conseguentemente il canone annuo sarebbe stato adeguato progressivamente, sull'arco di tre anni, per passare da 5'640 franchi a 10'854 franchi annui, secondo le seguenti modalità:

- dal 1° gennaio 2015	importo annuale 7'440.-
- dal 1 gennaio 2016	importo annuale 9'240.-
- dal 1° gennaio 2017	importo annuale 10'854.-

C.

Nel termine fissato di 15 giorni dall'autorità federale, A._____ non ha fatto uso del proprio diritto di essere sentito in particolare non si è pronunciato sulla misura prevista. Egli ha tuttavia chiesto, il 21 ottobre 2014, l'emanazione di una decisione formale impugnabile.

D.

Con decisione formale del 27 ottobre 2014 l'autorità di prima istanza ha quindi confermato il contenuto dello scritto 10 ottobre 2014, in particolare in merito alle modalità di aumento del compenso per l'alloggio ed alla mancanza di deduzioni.

E.

Con ricorso del 24 novembre 2014 l'insorgente ha chiesto al Tribunale amministrativo federale (in seguito Tribunale o TAF) di modificare la decisione

del 27 ottobre 2014, in particolare di adattare la "pigione netta" (incl. supplementi/deduzioni) ad un importo annuale di 7'597.60 franchi, pari a CHF 633.35 mensili. Protestate spese e ripetibili.

In buona sostanza l'insorgente lamenta la violazione delle Direttive DFF 2013 in particolare il principio secondo cui il compenso per l'alloggio dovrebbe ammontare al 70% della pigione media pagata nella zona per alloggi analoghi e il principio del riconoscimento di specifiche deduzioni; con riferimento alle spese accessorie, il ricorrente chiede inoltre il pagamento dei relativi acconti al posto delle spese calcolate in maniera generale a 24 franchi al metro quadrato; per contro egli non contesta la determinazione dell'aumento della superficie dell'alloggio, da 87.30 mq a 98.67 e nemmeno l'aumento del prezzo al mq da 95 franchi a 110 franchi.

F.

Con risposta del 5 febbraio 2015 l'AFD ha chiesto al Tribunale di respingere il ricorso e di confermare la decisione del 23 ottobre 2014.

G.

Con osservazioni finali del 13 marzo 2015 il ricorrente si è riconfermato nelle proprie allegazioni di causa, che verranno per quanto più interessa riprese nei considerandi di diritto. In particolare, il ricorrente ha chiesto il richiamo, quale mezzo di prova, di tutti i contratti di locazione con privati nelle case doganali (cfr. pag. 7).

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). Il Tribunale esamina d'ufficio la sua competenza (art. 7 PA), come pure le condizioni di ricevibilità del ricorso.

1.2 Ad eccezione dell'art. 32 cpv. 1 let. c LTAF, il Tribunale è competente, sulla base dell'art. 36 cpv. 1 della legge sul personale federale del 24 marzo

2000 (LPers, RS 172.220.1), in materia di ricorsi contro le decisioni del datore di lavoro relative alla funzione pubblica. Nella presente fattispecie, l'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, emessa dalla Direzione generale delle dogane, rappresentata dal Centro immobiliare Lugano, nelle sue funzioni di autorità competente e precedente al Tribunale amministrativo federale (cfr. 33 lett. e LTAF; cfr. sentenza TAF A-7333/2014 del 27 maggio 2015 consid. 1.1). Nello stesso senso, la cifra 9 della Direttiva DFF 2013, per la quale se in una controversia non si giunge ad un'intesa, la determinazione di compenso e spese accessorie deve essere notificata all'inquilino con decisione dal servizio competente (art. 34 cpv. 1 LPers); la procedura di ricorso è quindi retta dall'art. 36 LPers.

1.3 Pacifica è la legittimazione ricorsuale del ricorrente, essendo lo stesso destinatario della decisione impugnata e avendo un interesse a che la stessa venga qui annullata (art. 48 PA). Il ricorso è poi stato interposto tempestivamente (art. 20 segg., art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA). Il ricorso deve quindi 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; cfr. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LO-RENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basilea 2013, n. marg. 2.149; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. ed., Zurigo/San Gallo 2010, n. 1758 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. DTAF 2007/41 consid. 2; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3. ed., Berna 2011, no. 2.2.6.5, pag. 300). 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. DTF 124 V 180 consid. 1a; DTF 122 V 157 consid. 1a; DTF 121 V 204 consid. 6c; Sentenze TAF A-466/2014 del 20 giugno 2014 consid. 2.2 e A-1581/2013 del 2 giugno 2014 consid. 2.2; DTAF 2007/27 consid. 3.3).

2.3 L'oggetto del presente ricorso è l'aumento, legittimo o meno, del compenso per l'alloggio di servizio imposto al ricorrente dall'AFD.

3.

Ciò detto, occorre anzitutto determinare se la contestazione tra le parti possa iscriversi in un contesto di diritto pubblico o se al contrario debba definirsi quale rapporto contrattuale di diritto privato.

3.1

La distinzione fra le contestazioni civili e quelle fondate sul diritto pubblico viene effettuata sulla base dell'oggetto della lite (DTF 120 II 412 consid. 1b pag. 414, 101 II 366 consid. 2a). (cfr. decisione del Tribunale amministrativo federale A-6175/2013 del 12 febbraio 2015 consid. 2.3.1 e riferimenti). La giurisprudenza opera tale distinzione di caso in caso, con l'ausilio di diverse teorie, le quali vengono impiegate a dipendenza della loro pertinenza per la singola fattispecie (DTF 138 II 134 consid. 4 pag. 137 segg.). Le norme di diritto privato hanno carattere essenzialmente orizzontale, mentre quelle di diritto pubblico hanno carattere verticale. Ciò detto, si tratta quindi di approfondire e determinare se la norma salvaguardi esclusivamente o principalmente l'interesse pubblico o gli interessi privati (criterio degli interessi), se essa regola la realizzazione di compiti pubblici o l'esercizio di un'attività pubblica (criterio funzionale), se essa regoli rapporti in cui una parte è subordinata all'altra o meno (criterio della subordinazione), o ancora se la violazione della norma giuridica produce effetti di diritto privato (ad esempio la nullità di un atto giuridico) o una conseguenza di diritto pubblico (ad esempio la revoca di un'autorizzazione).

3.2 Contrariamente ai locali d'abitazione in favore dei quali sono state prese misure di incoraggiamento da parte dei poteri pubblici e le cui pigioni sono sottoposte al controllo di un'autorità (art. 253b cpv. 3 del codice delle obbligazioni del 30 marzo 1911 [CO, RS 220]), il diritto delle obbligazioni non regola in maniera espressa se il diritto civile della locazione si applichi pure in materia di locali di servizio a beneficio di dipendenti pubblici. D'altro canto, il CO non contempla alcuna disposizione legale in materia di alloggi di servizio dal 1° luglio 1990 (cfr. il previgente art. 267c let. b vCO; PETER BURKHALTER/EMMANUELLE MARTINEZ-FAVRE, Commentario SVIT du droit du bail, 2011, p. 17). In proposito, dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere che il potere pubblico ha la facoltà di regolamentare l'uso delle abitazioni di servizio, allorquando esse presentano un legame stretto con un rapporto di servizio regolato dal diritto pubblico (cfr. sentenza del Tribunale federale 2P.206/1998 del 1° marzo 1999, pubblicata in Mietrechtspraxis [MP] 2000 p. 65, sentenza del Tribunale federale del 3 novembre 1995,

pubblicata in : Zbl 1997 p. 71 ss, MP 1995 p. 58 et Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF] 1998 I p. 696 ; sentenza della Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre d'appel en matière de baux et loyers, 15 juin 1998, D.S. c. SI L.P. publié in : Semaine Judiciaire [SJ] 1999 I 29 ; DAVID LACHAT, Le bail à loyer, 2008, p. 71 n° 1.2.1 i.f. ; SIDONIE MORVAN/DAVID HOFMANN, Questions choisies de procédure civile genevoise en matière de baux et loyers, publié in : SJ 2008 II 74 ; PETER HÄNNI, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, 2^{ème} éd., 2008, p. 312 ; PETER HIGI, Zürcher Kommentar, 1994, n° 20 ad art. 253 CO, p. 80 s.).

Un tale legame stretto deve essere riconosciuto quando dal rapporto giuridico dipende l'adempimento di un compito pubblico (DTF 103 II 227 consid. 3 ; cf. sentenza del Tribunale federale 4A_250/2015 du 21 luglio 2015 consid. 4a; 2P.206/1998 sopramenzionato consid. 2a), poco importa se tale compito abbia il carattere dell'atto sovrano o se esso possa pure essere adempiuto da un terzo privato. Infatti, il criterio determinante è lo scopo (cfr. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6^{ème} éd., 2010, p. 237 n° 1058 ; PETER MÜNCH/MARKUS METZ, Stellenwechsel und Entlassung, 2^{ème} éd., 2012, p. 16 n° 1.39 ; THOMAS MERKLI, ARTHUR AESCHLI-MANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, p. 336). In proposito occorre rilevare che il diritto della locazione non tratta e non regola l'uso di locali d'abitazione necessari per l'adempimento di compiti pubblici o che servono ad uso pubblico (cfr. sentenza del Tribunale federale 4A_250/2015 sopracitata consid. 4a).

3.3 Nella fattispecie in esame, l'alloggio di servizio è stato attribuito al ricorrente, affinché questi potesse ottemperare nelle migliori condizioni possibili i suoi obblighi professionali, considerate le esigenze richieste dalla funzione ricoperta presso il Corpo delle guardie di confine (servizio di picchetto, attività di sorveglianza, ecc.; cfr. Foglio federale [FF] 199 I 1443). Ne discende dunque che l'uso dell'alloggio di servizio no. 4112 è in stretto rapporto, sia diretto che funzionale con i compiti e servizi di spettanza dello stato, ciò che ha quale conseguenza l'applicazione nel caso concreto del diritto pubblico federale (cfr. sentenza A-7333/2014 sopracitata consid. 1.1; decisione della Commissione federale de ricorso in materia di personale federale [CRP] del 15 febbraio 2001, CRP 2000-025, consid. 1a/cc, pubblicata in : Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 65.81 ; LUKASZ GREBSKI/JASMIN MALLA, in : PORTMANN/UHLMANN, Bundespersonalgesetz, 2013, p. 380 e segg.).

3.4 Ciò detto, considerato per di più la preminenza del diritto pubblico sul diritto privato, l'autorità inferiore aveva la facoltà di statuire validamente sulla questione litigiosa relativa all'aumento del compenso per l'alloggio di servizio.

4.

L'applicazione del diritto pubblico al rapporto giuridico tra il ricorrente e lo Stato in merito all'alloggio di servizio, comporta per lo Stato il rispetto dei principi costituzionali che regolano la propria attività, quali la legalità (art. 5 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 [Cost, RS 101]), la buona fede (art. 5 cpv. 3 e art. 9 Cost.), l'uguaglianza di trattamento (art. 8 cpv. 1 Cost.), il divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.) o ancora il diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.; decisione del Tribunale federale 2P.63/2003 del 29 luglio 2003 consid. 2.3), come pure il principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.). Le disposizioni procedurali del diritto della locazione non trovano applicazione a meno che esse non contengano dei principi giuridici generali, la cui non osservanza assurge a violazione delle disposizioni di legge fondamentali ("*considérations de justice fondamentales*", RDAF 1998 I pag. 697) e che, a questo titolo trovano applicazione all'insieme dell'ordine giuridico. L'applicazione di diritto privato a titolo di diritto pubblico suppletivo non obbliga ciononostante il giudice amministrativo ad interpretare le normative come esse lo siano in diritto privato, ma ha facoltà di tenere conto delle specificità del diritto pubblico (DTF 139 I 57 consid. 5.1; DTF 138 I 232 consid. 6.1).

5.

5.1 Giusta l'art. 21 cpv. 1 let. b LPers se necessario per l'adempimento dei compiti, le disposizioni d'esecuzione possono prevedere per il personale l'obbligo di abitare in un alloggio di servizio; in particolare, esse possono disciplinare il rapporto giuridico derogando alla legislazione sul diritto di locazione. Su questa base legislativa, il Consiglio federale ha delegato attraverso l'art. 90 cpv. 1 dell'ordinanza sul personale federale (OPers, RS 172.220.111.3), al Dipartimento federale delle finanze (DFF) la definizione dei principi relativi all'utilizzazione di alloggi di servizio e il relativo importo da pagare, evidenziando al contempo che i Dipartimenti disciplinano i particolari per i loro settori (art. 90 cpv. 2 OPers). Allo stesso modo, l'art. 21 let. c dell'Ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione del 5 dicembre 2008 (OILC, RS 172.010.21), evidenzia che, per l'utilizzazione e l'esercizio di appartamenti di servizio si applichino regole specifiche, con relativo rinvio all'articolo 90 OPers.

5.2 Sulla base dell'art. 90 OPers il DFF ha emanato l'ordinanza concernente l'ordinanza sul personale federale (O-OPers, RS 172.220.111.31), il cui art. 59 cpv. 1 O-OPers prevede che l'impiegato deve pagare un compenso e le spese accessorie per l'utilizzazione di un alloggio di servizio. L'importo del compenso è calcolato in base alla superficie dell'alloggio moltiplicata per il prezzo al metro quadrato. Esso viene stabilito tenendo conto del livello locale delle pigioni nonché dei vantaggi e degli svantaggi propri dell'alloggio. Inoltre, il capoverso 2 del medesimo disposto di legge prevede che il DFF emani direttive concernenti il compenso e le spese accessorie per l'utilizzazione di un alloggio di servizio (art. 59 cpv. 2 O-Opers).

5.3 In questo contesto, il DFF ha emanato, il 1° agosto 2013, le Direttive DFF 2013 con il relativo allegato Direttive per gli alloggi di servizio in nuove costruzioni, che hanno sostituito le precedenti Direttive DFF 2005. Alla luce dell'importante portafoglio immobiliare nella categoria alloggi di servizio, l'AFD ha posticipato l'applicazione di un anno, con effetto dal 1° gennaio 2015.

6.

Nel proprio atto ricorsuale, l'insorgente censura la violazione della Direttiva DFF 2013. In particolare, il ricorrente ha evidenziato la violazione del principio secondo cui il compenso per l'alloggio dovrebbe ammontare al 70% della pigione media pagata nella zona per alloggi analoghi (consid. 7), la violazione delle regole relative alle deduzioni, assenti nel foglio di rilevamento 2014 rispetto al precedente (consid. 8), come pure, con riferimento al pagamento delle spese accessorie, chiede che dette spese vengano pagate per acconti mensili con relativi conteggi a fine anno (consid. 9). Egli non si è opposto all'aumento della superficie dell'alloggio da 87.30 mq a 98.67 mq e nemmeno all'aumento del prezzo al metro quadrato da 95 franchi a 110 franchi.

7.

7.1 In primo luogo, il ricorrente censura l'applicazione errata del principio secondo cui il compenso per l'alloggio di servizio dovrebbe ammontare al 70% della pigione media pagata nella zona per alloggi analoghi. A suo dire, siccome la nuova pigione stabilita con la decisione qui impugnata, prevede un compenso annuo per 10'854.90 franchi annui, la pigione media per alloggi analoghi dovrebbe essere pari a 15'505.29 franchi annui, ovvero a 1'292.10 franchi mensili. Senonché il ricorrente afferma che per un tale importo nei dintorni di B. _____, dove l'appartamento si trova, vi sono *"appartamenti più grandi, con cucina abitabile nuova, meglio tenuti, con*

meno scomodità, meno rumorosi e più vicini servizi, negozi e trasporti pubblici".

L'autorità di prima istanza evidenzia invece l'applicazione corretta delle Direttive DFF 2013, le quali prevedono il calcolo del compenso dell'alloggio di servizio moltiplicando la superficie dell'alloggio, stabilito secondo la Norma SIA 416, per il prezzo al metro quadrato, stabilito in base al numero di abitanti del comune politico di appartenenza.

7.2

7.2.1 L'importo a titolo di compenso per l'uso dell'alloggio di servizio è regolato dalla legislazione in vigore al momento della fissazione dello stesso, ed esso non ha, di principio, il carattere di un diritto acquisito eccezione fatta per un accordo specifico in tal senso (cfr. DTF 138 V 366 consid. 6.1). In maniera generale, la giurisprudenza ha già ammesso che i dipendenti della Confederazione godono di diritti acquisiti a condizione che una legge ne fissi gli aspetti essenziali e li sottragga ad ogni modifica legislativa seguente o allorquando delle rassicurazioni specifiche in tal senso sono state fornite in una pattuizione individuale (DTF 134 I 23 consid. 7.1). Ne consegue che lo Stato ha la facoltà di modificare liberamente ed in ogni momento la sua politica in materia alloggi di servizio e i beneficiari di questi ultimi devono attendersi tali misure.

7.2.2 Giusta la cifra 3.2 della Direttiva DFF 2013 per superficie di base si considera la superficie netta (SN) secondo la norma SIA 416. Al riguardo si misurano i locali con soffitti inclinati a partire da 150 cm dal pavimento, Viene presa in considerazione la metà della superficie dei locali riscaldabili al di fuori dell'appartamento. I locali non riscaldabili sono considerati ripostigli (superficie utile secondaria) e non fanno parte della superficie.

Il prezzo al metro quadro è calcolato e stabilito in base al numero di abitanti del comune politico in cui si trova l'alloggio di servizio. Il compenso annuo per metro quadrato di superficie in rapporto al numero di abitanti determinante ammonta a :

Più di	200'000 abitanti	160 franchi/mq
Da 100'000	a 200'000 abitanti	150 franchi /mq
Da 60'000	a 99'999 abitanti	140 franchi / mq
Da 20'000	a 59'999 abitanti	130 franchi / mq

Da 3'000	a 19'999 abitanti	120 franchi / mq
Da 1	a 2'999 abitanti	110 franchi / mq

Tale compenso può essere ridotto al massimo di tre livelli (ossia al massimo fino a 80 franchi) per alloggi di servizio, situati in luoghi particolarmente discosti o alloggi di servizio, che presentano una differenza sostanziale rispetto al livello regionale delle pigioni.

Le Direttive DFF 2013 hanno inoltre determinato che di principio il compenso per alloggi di servizio dovrebbe ammontare al 70% della pigione media pagata nella zona per alloggi analoghi, rispettivamente all'80% della pigione per alloggi di cooperative d'abitazione del personale della Confederazione nello stesso luogo o in luoghi con condizioni analoghe delle pigioni. Questo valore indicativo non può però essere fatto valere per contestare il compenso (cifra 3.3 Direttive DFF 2013). Tali disposizioni trovano conferma nella giurisprudenza, la quale ha già confermato quale misura di adeguamento più pertinente, un compenso per gli alloggi di servizio pari al 70% del canone di locazione di immobili simili (cfr. JAAC 65.81 consid. 5d). Inoltre, nel rispetto del principio di proporzionalità, il compenso deve essere stabilito in funzione del valore oggettivo dell'immobile locato, restando entro limiti ragionevoli. Il valore della prestazione deve essere valutato in funzione dell'utilità dello stesso per l'amministrato (compresa la sua situazione economica), rispettivamente del costo generato allo Stato (DTAF 2010/34 consid. 9.2, DTAF 2008/3 consid. 3.4.1). Quando la prestazione è parimenti fornita dal settore privato, è possibile fondarsi sul valore di mercato (DTF 122 I 279 consid. 6c). Ne consegue dunque che l'importo del compenso per l'alloggio di servizio possa essere calcolato attraverso un certo schema; in questo punto il diritto pubblico diverge dal diritto privato della locazione (cfr. Sentenza TAF A-132/2015, consid. 6.2, del 25 settembre 2015).

7.3 Nella fattispecie, conseguentemente all'introduzione delle nuove Direttive DFF 2013, l'AFD ha aumentato a 10'583 franchi il compenso netto annuo (non comprensivo di spese accessorie) per l'alloggio di servizio a fronte del precedente compenso lordo di 5'640.55 franchi annui. Il ricorrente non pretende però di essere a beneficio di un diritto acquisito nella determinazione del compenso, non contesta il calcolo della superficie netta in applicazione della Norma SIA 416, non censura il prezzo di 110 franchi al metro quadro considerato dal datore di lavoro, non censura la commissione di errori nella valutazione, bensì si limita a censurare – come sopra visto al consid. 7.1 – la violazione del principio secondo cui il compenso

per alloggio di servizio debba rappresentare il 70% della pigione media pagata nella zona per alloggi simili.

A mente dello scrivente Tribunale, il nuovo compenso quale esito della moltiplicazione della superficie locata (98.67 mq) e del prezzo al mq (110 franchi), risulta corretto. Infatti, la superficie di base è ottenuta in applicazione della Norma SIA 416, la quale è già stata ammessa dalla giurisprudenza quale norma determinate (cfr. Sentenza del Tribunale federale 7B.118/2006 del 7 novembre 2006 consid. 2.1; e sentenza TAF del 22 settembre 2015 A-1227/2015 consid. 6.2.2). Pure il prezzo al metro quadro di 110 franchi/mq è corretto, nella misura in cui esso è determinato secondo il numero abitanti del comune di B. _____ (895 abitanti il 31.12.2014), ed in applicazione della cifra 3.3 cpv. 4, che per comuni sino a 2'999 abitanti considera il compenso annuo per metro quadro in 110 franchi.

Per quanto attiene invece il valore medio per alloggio nel Comune di B. _____, gli unici rilevamenti inerenti l'affitto medio delle abitazioni risalgono al 2013 (fonte Ufficio di statistica, Centro informazione e documentazione) e considerano l'intero Distretto di Lugano. Nello specifico per un'abitazione di 4 locali l'affitto medio netto (escluse spese accessorie e di riscaldamento) era di 17'856 franchi annui (1'488 franchi mensili). L'autorità inferiore ha fissato quale compenso 10'853.90 franchi annui (escluse spese accessorie e di riscaldamento), ossia 904.50 franchi mensili. Esso corrisponde al 70% di 1'292.15 franchi, ovvero, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, ad un importo sensibilmente inferiore rispetto alle pigioni medie nel Distretto di Lugano, che come visto per un 4 locali sono pari ad un importo di 1'488 franchi.

Inoltre a sostegno delle proprie allegazioni il ricorrente ha allegato unicamente alcuni annunci apparsi online (doc. L), ciò che non può essere considerato quale documentazione probante. Inoltre va considerato, che B. _____ sebbene discosto dal centro di Lugano gode di aree verdi nelle immediate vicinanze, ma soffre, quello sì, di un importante traffico giornaliero frontaliero nella regione del D. _____, che però non può essere paragonato alle condizioni viarie di altre regioni di frontiera sull'asse nord-sud.

7.4 Ciò detto, non occorre dunque dilungarsi in ulteriori approfondimenti, poiché nel caso di specie il principio della pigione per alloggi di servizio al 70% è rispettato.

8.

Il ricorrente ha inoltre censurato che la nuova rilevazione non contempla

alcuna deduzione, e ciò a fronte di precedenti deduzioni per 6,26% per attrezzatura mancante, segnatamente mancanza di armadio a muro, mancanza di impianto per lavare e mancanza di cantina chiudibile a chiave, 15% per condizioni sfavorevoli della zona e 10% per ulteriori svantaggi. A suo dire, le deduzioni attuali dovrebbero essere pari al massimo consentito dalla Direttiva DFF 2013 ossia al 30% (il 40% in realtà), suddivisi in 20% per cento per attrezzatura mancante, 10% per condizioni sfavorevoli della zona, e 10% per disposizione inadeguata dei locali. La riduzione sarebbe quindi pari a 3'256.11 franchi.

8.1

8.1.1 Con riferimento all'arredo mancante l'insorgente sostiene che, in applicazione delle cifre 3.1 e 3.4 con rinvio all'allegato Direttive per gli alloggi di servizio in nuove costruzioni, sono giustificate deduzioni del 20%. A suo dire, oltre alle deduzioni già riconosciute con il precedente rilevamento 2010 per carenze e mancanze ancora presenti, si devono riconoscere le deduzioni conformemente all'allegato Direttive per gli alloggi di servizio in nuove costruzioni. Nello specifico l'insorgente evidenzia la necessità di deduzioni a seguito dello stato dei seguenti locali:

- soggiorno: muffa in diverse zone del locale;
- Camera matrimoniale: assenza di installazione elettrica e muffe in tutti gli angoli e moquette;
- Cameretta: assenza di installazione elettrica e muffe in tutti gli angoli;
- Cucina: pavimento in linoleum, muffa negli angoli e piano cucina laminato;
- Bagno: assenza di doccia e presenza di muffa;
- Corridoio entrata: pavimento in linoleum, porta entrata non insonorizzata, assenza di guardaroba o armadio a muro;
- balcone: inesistente;
- lavanderia / asciugatoio: locale esterno all'abitazione;
- Cantina: all'esterno dello stabile;
- Locale attrezzi da giardino: inesistente;

- Entrata principale: assenza di citofono, assenza di chiusura elettrica e assenza di una chiusura di sicurezza;

A dire dell'autorità inferiore invece le deduzioni indicate in precedenza, non trovano più fondamento nella misura in cui il vecchio elenco delle Direttive DFF del 2005 è stato abrogato. L'AFD sostiene inoltre che gli alloggi sono stati ritenuti confacenti ad uno standard normale, senza più considerare sconti applicati in precedenza, indiscriminatamente e senza considerazione di criteri oggettivi. In particolare l'AFD evidenzia che l'Allegato menzionato non si applica alla fattispecie poiché esso si applica unicamente alle nuove costruzioni.

8.1.2 Giusta la cifra 3.4 delle Direttive DFF 2013, qualora l'arredamento dell'alloggio di servizio non corrisponda all'arredamento previsto secondo la cifra 3.1 capoverso 2, dal compenso calcolato può essere effettuata una deduzione di al massimo il 20% per la mancanza delle attrezzature necessarie all'utilizzazione di un appartamento (tra cui assenza di lavatrice e asciugatrice o del collegamento alla rete via cavo). Dalla cifra 3.1 cpv. 2 menzionata emerge che per quanto riguarda il calcolo del compenso di un appartamento di 3 o più locali si presuppone un arredamento standard secondo il mercato (cfr. allegato Direttive per gli alloggi di servizio in nuove costruzioni alle Direttive DFF 2013). Gli appartamenti più piccoli o gli appartamenti studio possono disporre di un arredamento standard inferiore (ad es. nessuna lavastoviglie). Per quanto possibile sotto il profilo tecnico e finanziario, gli arredamenti mancanti devono essere forniti successivamente. In questo contesto è doveroso rilevare che se un fatto asserito non viene dimostrato, si pone la questione di chi debba sopportare le conseguenze della mancanza di prove.

A tal proposito, anche in materia di diritto pubblico vale il principio generale – ai sensi dell'art. 8 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC, RS 210) – secondo cui chi vuol dedurre un suo diritto da una circostanza di fatto da lui asserita, deve fornirne la prova. Di conseguenza, in linea di principio, il ricorrente sopporta l'onere della prova nel caso di provvedimenti a lui favorevoli, mentre l'amministrazione lo sopporta nel caso di provvedimenti incriminanti (cfr. Sentenza del Tribunale amministrativo A-962/2009 del 23 luglio 2009 consid. 6.3; CHRISTOPH AUER, in: Kommentar VwVG, Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Zurigo 2008, N. 16 ad art. 12; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., N. 3.150; PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger

[Hrsg.], Zurigo 2009, N. 207 ad art. 12; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6a ed., Zurigo 2010, N. 1623).

8.1.3 Orbene nella fattispecie, il Tribunale non può dunque condividere le allegazioni dell'autorità inferiore secondo cui l'Allegato citato non trova applicazione; esso infatti come prescrive la Direttiva DFF 2013 torna applicabile per analogia per deduzioni anche per locali di servizio già esistenti. In casu, il ricorrente non ha però allegato la necessaria documentazione per comprovare quanto preteso. Dagli atti emergono unicamente alcuni rilievi fotografici, comprovanti la presenza di pavimenti in linoleum moquette; nulla in più. Sennonché l'alloggio di servizio in oggetto, che in precedenza era oggetto di deduzioni pari a 110 franchi per mancanza di cantina chiudibile a chiave, pari a 110 franchi per mancanza di impianto per lavare/essiccatore e pari a 60 franchi per mancanza di soffitta o ripostiglio chiudibile a chiave, non ha subito alcun lavoro di manutenzione o di rinnovamento.

8.1.4 In queste circostanze, considerato l'ampio potere di apprezzamento dell'autorità giudiziaria, il Tribunale ritiene giustificato il mantenimento delle deduzioni contenute nel precedente foglio di rilevamento per mancanza di arredo pari a 280 franchi complessivi annui. In particolare le ragioni che hanno giustificato tali precedenti deduzioni sono tutt'ora presenti; al contempo le Direttive DFF 2013 ne fanno specifica menzione quale motivi di deduzione (cfr. Allegato Direttive DFF 2013, posizione "corridoio/atricio; lavanderia/asciugatoio; cantina").

8.2

8.2.1 Per quanto attiene invece alla deduzione del 10% a motivo della "condizione sfavorevole della zona" in cui si trova l'alloggio, l'insorgente censura l'assenza di deduzioni, in precedenza pari al 15%, ed ora pari allo 0%. Il ricorrente chiede quindi la concessione di una deduzione pari al 10%, a motivo della presenza costante di rumori e fumi in particolare gas di scarico di autoveicoli e veicoli pesanti, che impediscono costantemente l'apertura di finestre. In merito a tale censura l'AFD non prende posizione.

8.2.2 Giusta la cifra 3.4 delle Direttive DFF 2013, per svantaggi particolari quali condizioni sfavorevoli della zona (ad es. appartamento situato in un luogo discosto, rumori), può essere dedotto sino al 10% del compenso netto.

8.2.3 In proposito il presente Tribunale ritiene assodato, come già rilevato dalla giurisprudenza, che alloggi di servizio – destinati al personale doganale di frontiera – siano situati in prossimità di valichi doganali e conseguentemente, in prossimità di importanti vie di comunicazioni transfrontaliere. Se da una parte il Comune di B. _____ si trova situato in maniera un po' discosta del principale asse autostradale Nord - Sud, esso si confronta però con un importante traffico giornaliero dovuto alla mano d'opera in entrata e di rientro da e per l'Italia.

In questo contesto, ritenuto che l'autorità di prima istanza non si china sulla censura del ricorrente e soprattutto che la zona di ubicazione dell'alloggio di servizio è la medesima, considerato per di più che rispetto al precedente rilevamento del 2010 le condizioni non sono sicuramente migliorate ma, alla luce dell'importante aumento di mano d'opera frontaliera giornaliera, sicuramente peggiorata, il presente Tribunale ritiene equo mantenere una deduzione del 10% quale deduzione a titolo di condizioni sfavorevoli della zona.

8.3

8.3.1 Per quanto riguarda invece la disposizione inadeguata dei locali il ricorrente evidenzia che il precedente rilevamento contemplava un 10% di deduzione, mentre con il rilevamento 2014 l'AFD non ha previsto alcuna deduzione. Ciò, a suo dire, in modo ingiustificato poiché lo stato dei locali, in particolare il locale lavanderia si trova all'esterno dello stabile, la cantina pure, mentre l'orientamento della camera da letto non corrisponde alle Norme SIA. Ne discende una deduzione pari al 10% del compenso netto. D'altro canto la AFD ha precisato che non vi è più alcun fondamento per le deduzioni, poiché *"gli alloggi oggi a disposizione dei membri del Cgcf sono da ritenersi oramai confacenti ad uno standard normale, senza più considerare sconti applicati in precedenza, indiscriminatamente e senza considerazione di criteri oggettivi"*.

8.3.2 La Direttiva DFF 2013 prevede che per svantaggi particolari, quale la disposizione inadeguata dei locali (camere raggiungibili soltanto da altri locali abitabili ecc.) può essere effettuata una deduzione fino al 10% del compenso netto (cifra 3.4 cpv. 2).

8.3.3 Nel caso in esame i disposti applicabili chiari, lasciano tuttavia all'autorità inferiore un ampio margine di apprezzamento. In queste circostanze, essa avrebbe dovuto però perlomeno cercare di comprovare l'assenza di deduzioni riconosciute in precedenza, ciò che non ha fatto, limitandosi ad

affermare in maniera generale che gli alloggi attualmente a disposizione dei membri del Cgcf sono da ritenersi oramai confacenti ad uno standard normale. D'altra parte il ricorrente non ha allegato alcuna documentazione comprovante la situazione insolita dei locali, quali ad esempio rilievi fotografici chiari rispettivamente una pianta dell'edificio. In questo contesto è pure doveroso ricordare come salvo casi eccezionali (cfr. consid. 7.2.1), i lavoratori dell'amministrazione non godono di diritti acquisiti.

8.3.4 Ciò detto, considerato in particolare l'ampio potere di apprezzamento del datore di lavoro, il Tribunale conferma la decisione dell'autorità di prima istanza nel non riconoscere alcuna deduzione per la disposizione inadeguata dei locali.

9.

Nel proprio atto ricorsuale l'insorgente postula il pagamento delle spese accessorie attraverso degli acconti mensili, senza però formulare alcun specifico petitum. Orbene, dal nuovo foglio di rilevamento emerge in maniera chiara che il pagamento delle spese accessorie, conteggiate secondo le spese affettive e non forfettarie a 24 franchi al mq, avviene attraverso degli "acconti" suddivisi in mensilità pagabili contestualmente al compenso netto per l'alloggio di servizio. In queste circostanze mal si comprende il l'accenno del ricorrente al pagamento attraverso acconti.

10.

Con osservazioni finali il ricorrente ha chiesto il richiamo di tutti contratti di locazione tra l'AFD e privati conduttori di tali appartamenti al fine di dimostrare come questi ultimi paghino meno dei dipendenti federali per l'alloggio di servizio. Ciò detto tenuto conto che la presente autorità giudiziaria statuisce liberamente sulla necessità dell'utilizzo dei mezzi di prova offerti, rispettivamente richiamati, come pure che il ricorrente ne ha proposto il richiamo con le osservazioni finali, la domanda va respinta. A titolo abbondanziale va ricordato al ricorrente che quand'anche l'AFD avrebbe stipulato dei contratti di locazione con terzi privati, non impiegati nel corpo delle guardie di confine, questi sarebbero disciplinati secondo il diritto privato e non secondo le Direttive DFF 2013, di modo che il canone di locazione non potrebbe essere comparato in alcun modo.

11.

11.1 A fronte di quanto sopra esposto, la decisione impugnata del 27 ottobre 2014 è parzialmente contraria la diritto applicabile, in particolare alle Direttive DFF 2013.

11.2 Conseguentemente il ricorso presentato dall'insorgente è ammesso ai sensi dei considerandi. Lo scrivente Tribunale considera titolo indicativo che il compenso netto annuo per l'alloggio di servizio netto è ridotto con una deduzione pari a 280 franchi annui per arredo mancante e al 10% (1'085.40 franchi) del compenso netto annuo per dintorni sfavorevoli, ossia da 10'854 franchi a 9'488.60 franchi.

12.

In base all'art. 34 cpv. 2 LPers, la procedura di ricorso è gratuita tranne nei casi di temerarietà; nella fattispecie si rinuncia quindi alla riscossione di spese di procedura.

In considerazione dell'esito della lite, il ricorrente ha diritto alla rifusione di indennità a titolo di ripetibili (cfr. art. 64 cpv. a1 PA e art. 7 cpv. 1 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e spese ripetibili, nelle causa dinanzi al Tribunale amministrativo [TS-TAF, RS 173.320.2]). Essa è fissata in complessivi 1'000 franchi. L'autorità inferiore non ha diritto alla rifusione di indennità a titolo di ripetibili (cfr. art. 7 cpv. 3 TS-TAF).

(il dispositivo si trova sulla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale

pronuncia:

1.

Il ricorso è parzialmente ammesso ai sensi dei considerandi.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

L'autorità di prima istanza rifonderà, dopo crescita in giudicato della presente sentenza, l'importo di 1'000 franchi al ricorrente a titolo di ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- autorità inferiore (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 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: