

BVGer B-4660/2009 vom 13. Mai 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-05-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-4660_2009

FR: TAF B-4660/2009 du 13 mai 2011

IT: TAF B-4660/2009 del 13 maggio 2011

Regeste

Condizioni d'abitazione

Erwägungen

E. 1

Il Tribunale amministrativo federale esamina liberamente e d'ufficio la ri-cevibilità dei ricorsi sottopostigli (cfr. DTAF 2007/6, consid. 1; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2a ed., Zurigo 1998, n. marg. 410). Tale principio è attuale anche nelle procedure d'azione (cfr. René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss/Daniela Thurnherr/Denise Brühl-Moser, *Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege*, 2a edizione, Basilea 2010, N 1715; cfr. anche sentenza del TAF A-5237/2008 del 15 luglio 2009, consid. 1.1; v. anche i consid. 1.1 e 1.2 di seguito).

E. 1.1

I convenuti ritengono l'azione inammissibile, in quanto, a loro avviso, il Tribunale amministrativo federale non è competente a statuire sulla presente vertenza. Come descritto alla lettera A dei fatti, con decisioni del 30 maggio 1996 l'UFAB ha concesso a A. _____ e B. _____ riduzioni di base sotto forma di anticipazioni per l'edificazione di uno stabile locativo composto di 8 appartamenti situato al mappale n. 382 (luogo) (TIWEG 125544) e per l'edificazione di uno stabile locativo composto di 19 appartamenti al mappale n. 394 (luogo) (TIWEG 125545). Entrambi i beneficiari dell'aiuto federale (i qui convenuti) hanno dichiarato di accettare senza riserve le due decisioni, ritornandole debitamente firmate all'Ufficio federale delle abitazioni entro il termine di 45 giorni. Con l'accettazione delle decisioni, tra le parti è sorto un rapporto contrattuale di diritto pubblico, conformemente alla cifra 15 di ambedue le decisioni. Come indicano giustamente i convenuti, sempre alla cifra 15 dei contratti è stabilito che in caso di contestazioni relative ai contratti di diritto pubblico ai sensi degli art. 56 cpv. 2, art. 57 cpv. 3 della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà del 4 ottobre 1974 (LCAP, RS 843), la Commissione di ricorso DFE decide come commissione d'arbitrato. Tale indicazione del rimedio giuridico era del resto espressamente prevista dall'art. 75a dell'ordinanza del 30 novembre 1981 relativa alla legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (OLCAP, RS 843.1), nella versione vigente al momento della conclusione del contratto (cfr. ad esempio decisione della Commissione di ricorso DFE del 4 maggio 2006 [CC/2005-4] consid. 1.1 e 3.1 con rinvio all'allegato 22 della vecchia ordinanza del 3 febbraio 1993 sulle autorità le cui decisioni possono essere deferite al Tribunale federale e al Tribunale federale delle assicurazioni). Con l'entrata in vigore della riforma dell'organizzazione giudiziaria federale, in data 1° gennaio 2007, il Tribunale amministrativo federale ha iniziato la sua attività, sostituendo le

vecchie Commissioni di ricorso e di arbitrato, nonché i Servizi di ricorso dei Dipartimenti. Allo stesso modo, a partire dal 1° gennaio 2007 è entrata in vigore la versione modificata dell'art. 75a OLCAP concernente la protezione giuridica in caso di contestazioni relative ai contratti di diritto pubblico (cfr. Ordinanza concernente l'adeguamento di ordinanze del Consiglio federale alla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale dell'8 novembre 2006 [RU 2006 4705]). A tale riguardo l'art. 75a OLCAP regola che i rimedi di diritto nel caso di controversie derivanti da contratti di diritto pubblico sono retti dalle disposizioni generali concernenti l'organizzazione giudiziaria. Conformemente all'art. 35 lett. a della legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 [LTAF, RS 173.32] in combinato disposto con l'art. 75a OLCAP, il Tribunale amministrativo federale giudica su azione in prima istanza le controversie derivanti da contratti di diritto pubblico sottoscritti dalla Confederazione, dai suoi stabilimenti, dalle sue aziende o dalle organizzazioni ai sensi dell'art. 33 lett. h LTAF. La Confederazione, nonché l'Ufficio federale delle abitazioni adempiono ai requisiti di autorità ai sensi dell'art. 33 lett. h LTAF. Visto quanto precede, risulta quindi pacifica la competenza del Tribunale amministrativo federale a statuire sulla presente azione.

E. 1.2

La procedura è di principio retta, conformemente all'art. 44 cpv. 1 LTAF, dagli art. 3-73 e 79-85 della legge federale di procedura civile del 4 dicembre 1947 (PC, RS 273). Le esigenze poste a forma e contenuto della petizione sono osservati (cfr. art. 23 PC i. c. d. con art. 44 cpv. 1 LTAF), l'anticipo delle spese processuali è stato versato tempestivamente (art. 44 cpv. 3 LTAF i. c. d. con l'art. 63 cpv. 4 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa, PA, RS 172.021; cfr. consid. 9) e i rappresentanti legali hanno giustificato i loro poteri tramite procura scritta (cfr. art. 18 cpv. 1 PC). Gli altri presupposti processuali sono parimenti adempiuti.

E. 1.3

Occorre pertanto entrare nel merito dell'azione.

E. 2

La legge federale di procedura civile prevede successivamente alla conclusione dello scambio di scritti l'apertura della procedura preparatoria (art. 34 segg. PC), nonché lo svolgimento del dibattimento principale (art. 66 segg. PC). La procedura preparatoria comprende un dibattito preparatorio orale e l'assunzione delle prove. Il giudice delegato può pre-scindere dal dibattito preparatorio orale se le parti vi consentono (art. 35 cpv. 4 PC). Nella PC non sono contenuti disposti che prevedono esplicitamente la possibilità delle parti di rinunciare allo svolgimento del dibattimento principale. Tuttavia, conformemente alla prassi del Tribunale amministrativo federale è lecito desistere dallo svolgimento del dibattito principale, fintanto che entrambe le parti hanno dichiarato espressamente di rinunciarvi (cfr. sentenza del TAF B-5237/2008 del 15 luglio 2009 lett. G, B-3144/2008 del 27 maggio 2009 lett. F; cfr. anche André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basilea 2008, p. 239 nr. a margine 5.12). Con ordinanza del 30 giugno 2010 lo scrivente Tribunale ha invitato le parti a comunicare entro il 16 agosto 2010 se erano disposte a rinunciare al dibattito preparatorio orale e a quello principale, sottolineando che, trascorso infruttuoso tale termine, la procedura avrebbe continuato il suo corso in base agli atti inoltrati e/o eventualmente sarebbe stata emanata una sentenza che avrebbe posto fine al presente procedimento. Entro il termine impartito la

parte attrice ha comunicato la sua rinuncia ad entrambi i dibattimenti. I convenuti, patrocinati da un avvocato, hanno lasciato invece scadere infruttuosamente il termine impartito dal Tribunale, quindi, considerata l'esplicita indicazione nell'ordinanza del 30 giugno 2010, il loro silenzio deve essere interpretato come una rinuncia allo svolgimento dei due dibattimenti.

E. 3

Sulla base dell'art. 34sexies cpv. 1 della vecchia Costituzione federale della Confederazione svizzera del 29 maggio 1874 (corrisponde al nuovo art. 108 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999; RS 101), il 4 ottobre 1974 è stata emanata la legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP; RS 843). Dall'entrata in vigore il 1 gennaio 1975 a oggi, la LCAP ha subito diverse modifiche sulle quali si tornerà nei considerandi che seguono nella misura in cui esse possano apparire rilevanti per il caso di specie (cfr. consid. 6.5). La LCAP si prefigge di promuovere la costruzione d'abitazioni e l'urbanizzazione dei terreni necessari, nonché di ridurre i costi d'abitazione, segnatamente le pigioni, e di agevolare l'accesso alla proprietà di appartamenti e case familiari (art. 1 cpv. 1 LCAP). In particolare, la Confederazione sostiene, mediante provvedimenti appropriati la costruzione di abitazioni a pigione particolarmente vantaggiosa. Detti provvedimenti appropriati sono, tra l'altro, la riduzione di base, che consente di stabilire una pigione iniziale possibilmente modica ed inferiore agli oneri del proprietario, nonché la riduzione suppletiva, intesa a diminuire complessivamente del 30 e 40 per cento la pigione iniziale sufficiente a coprire i costi nel caso di abitazioni per categorie di popolazione con reddito limitato (art. 35 cpv. 1 e 2 LCAP). Per attuare la riduzione di base la Confederazione assume la mediazione e la fideiussione di mutui da garantire con pegno immobiliare di norma in ragione del 90 per cento dei costi d'impianto ammissibili. Essa può, se il finanziamento è reso difficile dalla rarefazione dei mezzi sul mercato dei capitali, accordare direttamente mutui (art. 36 LCAP). Per coprire la differenza fra gli oneri dei proprietari e la pigione con riduzione di base, la Confederazione concede anticipazioni fruttifere d'interesse, rimborsabili e garantite da pegno immobiliare. La pigione con riduzione di base è quella che computati gli aumenti annui delle pigioni, durante 25 anni, consente di coprire gli oneri dei proprietari (interessi del capitale investito proprio e di terzi, le spese di manutenzione e di amministrazione e le prestazioni che consentono l'ammortamento del debito ipotecario nel termine di 25 anni al 60 per cento del costo dell'impianto) (art. 37 cpv. 1-3 LCAP). Le anticipazioni devono essere remunerate al massimo all'interesse usuale per le ipoteche di secondo grado (art. 37 cpv. 4 LCAP). Le disposizioni sulla concessione ed il rimborso delle anticipazioni sono concretizzate nel Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la legge federale sul promovimento della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà del 17 settembre 1973 (FF 1973 533 ss.), il quale cita che, di norma, la riduzione di base è garantita senza contributi a fondo perso da parte della Confederazione (FF 1973 608). Nondimeno, il rimborso delle anticipazioni nonché dei loro interessi (art. 37 cpv. 1) presuppone che le pigioni siano rimosse conformemente al piano delle pigioni (determinazione della pigione iniziale e aumenti annuali delle pigioni; FF 1973 608). Soltanto osservando siffatta condizione, le anticipazioni e gli interessi possono essere rifusi nel termine di 25 anni (FF 1973 608). L'aiuto al finanziamento complessivo è concesso soltanto all'impresario che sia assoggettato al piano di finanziamento e al piano delle pigioni inglobante la riduzione di base sempre che le nuove abitazioni siano conformi alle esigenze stabilite in materia di pianificazione e di edilizia, nonché rispondenti al fabbisogno della

regione sul piano dell'habitat (FF 1973 592). Se il rimborso delle anticipazioni o il pagamento degli interessi non avvengono in tempo utile, è aggiunto un interesse di mora al tasso usualmente praticato sul mercato (art. 37 cpv. 4 LCAP). Beneficiario dell'aiuto federale è il proprietario. L'aiuto al finanziamento residuo è concesso al proprietario che si obbliga a rimborsare i mutui secondo il piano di finanziamento e si assoggetta alla vigilanza sulle pigioni (art. 39 LCAP). In seguito a circostanze particolari (perdita di pigioni, modificazione del piano delle pigioni in sfavore del proprietario) la Confederazione può concedere al proprietario ulteriori anticipazioni oppure contributi a fondo perso; se sono adempiute determinate condizioni è possibile un differimento dei rimborsi delle anticipazioni, nonché un condono delle anticipazioni e dei relativi interessi (cfr. art. 40 LCAP; v. consid. 6.5.2-6.5.4). I disposti di legge relativi alle condizioni di concessione per la riduzione di base (art. 36-45 LCAP) sono completati nell'Ordinanza del 30 novembre 1981 relativa alla legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (OLCAP; RS 843.1; art. 20-26). Il piano delle pigioni e del finanziamento viene stilato per 25 anni, in modo che, durante questo lasso di tempo, siano coperti tutti gli oneri del proprietario, possano essere rimborsate le anticipazioni, interessi inclusi, ed ammortati i costi d'impianto in ragione del 30 per cento al massimo (art. 21 cpv. 1 OLCAP). La pigione iniziale a canone ridotto dev'essere stabilita in modo che, pur considerando un aumento annuo, le condizioni previste al capoverso 1 possano di regola essere adempiute entro 25 anni (art. 21 cpv. 2 OLCAP). Prima della scadenza dei 30 anni, la Confederazione può condonare del tutto o in parte le anticipazioni e gli interessi dovuti, sempre che siano date determinate condizioni di cui all'art. 21 cpv. 4bis lett. a-b OLCAP.

E. 4

L'attrice propone di condannare i convenuti con vincolo di solidarietà al pagamento di fr. 346'899.-, oltre agli interessi al 5% dalla data d'avvio della presente azione. I convenuti postulano di respingere integralmente la petizione, in quanto le modalità di restituzione non poggerebbero né su una base contrattuale, né su una base legale. Essi contestano anche l'esistenza di un vincolo di solidarietà tra i convenuti.

E. 5

Nei procedimenti su azione giusta la procedura civile federale vale di regola il principio dispositivo relativizzato dalla possibilità di interpellare le parti (art. 3 cpv. 2 PC). Questo significa che il giudice non può pronunciare oltre i limiti delle conclusioni delle parti e deve fondare il giudizio solamente sui fatti allegati nel corso della procedura, riservandosi di interpellare le parti nel caso in cui le conclusioni, i dati ed i mezzi di prova da loro indicati siano insufficienti. Nei procedimenti promossi mediante azione dinanzi al Tribunale amministrativo federale il principio dispositivo viene tuttavia sostituito dalla massima inquisitoria (art. 44 cpv. 2 LTAF; Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., p. 239, no. 5.14). Nelle procedure dirette d'azione vale, come nella procedura amministrativa federale, il principio del libero apprezzamento delle prove (cfr. art. 40 PC).

E. 6

Va di seguito esaminata la fondatezza del credito fatto valere dalla parte attrice.

E. 6.1

L'attrice motiva le proprie conclusioni, in particolare la condanna dei convenuti al pagamento di fr. 346'899.-, fondandosi sulle quote di rimborso delle riduzioni di base stabilite nei piani degli oneri per il periodo dal luglio 2006 fino al giugno 2009, in

riferimento alle pratiche TIWEG 125544 e TIWEG 125545. L'attrice adduce di aver erogato ai convenuti, in virtù delle decisioni del 30 maggio 1996, divenute con accettazione dei convenuti contratti di diritto pubblico, anticipazioni per la riduzione di base per un importo di fr. 183'688.- quo alla pratica TIWEG 125544 e fr. 317'659.- quo alla pratica TIWEG 125545, allegando a suffragio di tali allegazioni i relativi estratti conto (Journalauszug; allegati C e D al ricorso).

E. 6.2

La restituzione delle anticipazioni a titolo di riduzione di base è fondata principalmente sulle decisioni del 30 maggio 1996 sulla concessione dell'aiuto federale in caso di mutazione. L'aiuto federale decorre dal 1° gennaio 1996 e scade al 30 giugno 2008 (per la pratica TIWEG 125544) rispettivamente al 30 luglio 2007 (per la pratica TIWEG 125545) (cifra 6 delle decisioni). Per entrambe le pratiche l'aiuto federale comprende tra l'altro la concessione ai convenuti di riduzioni di base sotto forma di anticipazioni decrescenti, fruttanti interessi ed intese a ridurre gli oneri iniziali secondo il piano degli oneri (cifra 1 b delle decisioni). Le condizioni del mutuante relative al mutuo e all'ammortamento, il piano degli oneri e le liste delle pigioni, i piani dei progetti, i preventivi dei costi, i moduli, nonché le "Condizioni generali" costituiscono parte integrante della decisione (cifra 3 delle decisioni). L'acquirente si impegna a rispettare, durante l'intero periodo dell'aiuto federale, le liste delle pigioni e i piani degli oneri (cifra 9 delle decisioni). Nell'apporre la loro firma sulle decisioni del 30 maggio 1996 i convenuti hanno dichiarato di accettare senza riserve le decisioni, divenute con l'accettazione contratti di diritto pubblico.

E. 6.3

Nel corso del presente procedimento su azione la parte attrice ha versato agli atti tra l'altro le "Condizioni generali", i piani degli oneri completi, nonché le liste delle pigioni complete dall'inizio dell'aiuto federale. Conformemente alla cifra 1 delle "Condizioni generali" l'aiuto federale giusta la cifra 1 della decisione, nonché i piani degli oneri e delle pigioni sono provvisori; dopo il rendiconto questi ultimi saranno stilati per i primi 6 anni dell'aiuto federale ed in seguito, seguendo un ritmo di 6 anni essi vengono adeguati all'evoluzione a lungo termine degli interessi. I piani degli oneri e le liste delle pigioni prodotti dall'attrice fanno esplicitamente riferimento agli oggetti delle pratiche TIWEG 125544 e TIWEG 125545 ed ai convenuti in qualità di proprietari e beneficiari dell'aiuto federale, e, come previsto dalla cifra 1 delle "Condizioni generali", essi sono stati stilati nell'anno di concessione dell'aiuto federale (1993) e di seguito adattati nel 1999 e nel 2005. Nei piani degli oneri allegati all'atto di azione come pure allo scritto del 13 novembre 2009 emergono, suddivisi per semestre, sia gli importi relativi alle anticipazioni per la riduzione di base, sia gli importi relativi ai rimborsi delle anticipazioni. Le altre informazioni contenute nei piani degli oneri si riferiscono agli importi, suddivisi per semestre, concernenti l'interesse per l'ipoteca di 1° e di 2° grado, l'ammortamento o annualità, l'interesse sul capitale proprio, manutenzione e amministrazione, e le pigioni con riduzione di base. Da quanto precede risulta che il sistema ed il modo di procedere adottato dalla parte attrice, vale a dire la concessione dell'aiuto federale (anticipazioni a titolo di riduzione di base) per mezzo di decisione e - dopo susseguente dichiarazione di accettazione - di contratto di diritto pubblico in cui sono integrati, tra l'altro, il piano degli oneri, le liste delle pigioni e le "Condizioni generali", sono conciliabili con le esigenze stabilite agli artt. 37, 39, 40 e 56 LCAP, nonché all'art. 21 OLCAP (cfr. consid. 3). Sulla base del loro contenuto è possibile affermare che i contratti di diritto pubblico in oggetto poggiano su una base

legale sufficiente (art. 37 LCAP e art. 21 OLCAP) e per la parte attrice costituiscono, in particolare in combinazione con il piano degli oneri quale parte integrante dei contratti, un fondamento legittimo per riscuotere il rimborso delle anticipazioni versate.

E. 6.4

I convenuti non insorgono contro la restituzione delle anticipazioni in sé, bensì prevalentemente contro le modalità della restituzione delle anticipazioni, a loro avviso non fondate su basi legali e/o contrattuali. Simili argomentazioni mancano di pertinenza. In primo luogo, per quanto attiene alla base legale, all'art. 37 cpv. 4 LCAP è disciplinata la remunerazione delle anticipazioni, mentre, conformemente all'art. 39 LCAP, l'aiuto al finanziamento dei proprietari di immobili è concesso a condizione che questi ultimi si obblighino a rimborsare i mutui secondo il piano di finanziamento, chiamato anche piano degli oneri. Anche il messaggio di legge si pronuncia in questo senso (FF 1973 II 608). Per quanto attiene alla censura della base contrattuale insufficiente va rilevato che con l'accettazione dei contratti di diritto pubblico i convenuti non solo hanno approvato che il piano degli oneri è parte integrante del contratto (cifra 3 dei contratti), ma si sono anche impegnati a rispettare i piani delle pigioni e i piani degli oneri per tutta la durata dell'aiuto federale (cifra 9 dei contratti). Come inoltre già menzionato, conformemente alla cifra 4 dei contratti i convenuti hanno acconsentito a rimborsare le anticipazioni della riduzione di base mediante il sistema di addebitamento diretto (LSV).

E. 6.5

Occorre tuttavia tener presente che dopo la stipulazione dei contratti di diritto pubblico, vale a dire dal 1996 a oggi, la LCAP ha subito diverse modifiche di legge. Come però dimostrano i seguenti considerandi, dai nuovi disposti, per quanto rilevanti nel caso di specie, i convenuti non possono dedurre nulla in loro favore. La modifica della LCAP del 24 febbraio 1999 tocca soltanto marginalmente la remunerazione delle anticipazioni a titolo di riduzione di base, vale a dire solo l'art. 37 cpv. 4 LCAP (cfr. Messaggio sulla modifica LCAP del 24 febbraio 1999, FF 1999 2860 ss., in particolare 2882 s.), nonché l'art. 40 cpv. 2 lett. b, cpv. 2bis (FF 2002 543) e cpv. 2ter LCAP (FF 2009 843). A loro volta, per quanto rilevanti nel caso di specie, sono stati modificati parzialmente gli artt. 21 cpv. 3 (RU 1998 1420), cpv. 4 (RU 1998 1420), cpv. 4bis (RU 2004 1597), 21a (RU 1998 1420), 22 cpv. 2 OLCAP (RU 1998 1420).

E. 6.5.1

All'art. 37 cpv. 4 frase 1 LCAP è stata unicamente inserita la precisazione che le anticipazioni devono essere remunerate "al massimo" all'interesse usuale per le ipoteche di secondo grado. Con l'art. 37 cpv. 4 frase 2 LCAP il legislatore ha invece voluto assicurare che ai beneficiari di anticipazioni morosi venga addebitato un interesse di mora (FF 1999 2883; cfr. anche consid. 7 di seguito).

E. 6.5.2

L'art. 40 cpv. 2 lett. b LCAP concerne il condono di anticipazioni ed interessi dopo 30 anni dall'erogazione. Non essendo ancora trascorsi 30 anni dall'erogazione delle anticipazioni a titolo di riduzione di base, il disposto menzionato non è applicabile e non esplica effetti di rilievo per la presente fattispecie.

E. 6.5.3

Secondo l'art. 40 cpv. 2bis LCAP un condono prima dei 30 anni è possibile se le condizioni di mercato lo richiedono e se si possono ridurre o evitare perdite da fideiussioni o impegni debitori oppure in caso di realizzazione forzata di immobili (cfr. anche art. 21 cpv. 4bis e art. 21a OLCAP). I convenuti si limitano solo a contestare brevemente e a titolo prettamente generale che l'aumento delle pigioni del 6% ogni due anni, come previsto nel piano degli oneri, non è fattibile dal lato pratico a causa delle condizioni di mercato nella zona interessata, senza tuttavia sostanziare le proprie allegazioni sulla base di una documentazione adeguata o di fatti concreti. Ad esempio non risulta dagli atti che i convenuti abbiano segnalato all'Ufficio federale una simile mancanza rispettivamente presentato un'istanza di riduzione delle pigioni come previsto all'art. 21a OLCAP, né che abbiano fatto valere eventuali difficoltà nella locazione degli stabili per i quali è stato concesso l'aiuto federale o perdite di pigione (cfr. art. 22 OLCAP). I medesimi omettono di esporre in maniera dettagliata sia le condizioni di mercato nella zona interessata, sia gli eventuali pregiudizi che ne potrebbero derivare nei loro confronti, cosicché dalle sole asserzioni formulate nel presente procedimento non possono trarre alcun beneficio, come potrebbe esserlo un eventuale condono delle anticipazioni ai sensi dell'art. 40 cpv. 2bis LCAP.

E. 6.5.4

Per quanto riguarda l'art. 40 cpv. 2ter LCAP, secondo cui un condono prima dei 30 anni è pure possibile in caso di risanamento energetico sostanziale di edifici costruiti oltre 20 anni prima, nel presente caso non vi sono i presupposti per ammettere una simile costellazione e del resto mancano in maniera assoluta le relative spiegazioni da parte dei convenuti.

E. 6.6

Dalle allegazioni suesposte si conclude che, sulla base degli atti, non vi sono indizi suscettibili ad affermare che i convenuti abbiano richiesto all'Ufficio federale un differimento dei rimborsi delle anticipazioni oppure che siano dati i presupposti per la concessione di ulteriori anticipazioni o di contributi a fondo perso o addirittura per un condono del rimborso delle anticipazioni (cfr. art. 40 LCAP, art. 21 cpv. 4bis, 21a e 22 OLCAP). Né tanto meno risulta che i convenuti si siano rivolti all'Ufficio federale con una domanda di adattamento dei piani delle pigioni e di finanziamento sulla scorta delle condizioni di mercato (cfr. art. 21 cpv. 3 e 4 OLCAP).

E. 6.7

I convenuti non si appellano nemmeno ad eventuali cambiamenti nella situazione di fatto successive al perfezionamento dei contratti.

E. 6.8

Infine, vista la cronologia dei fatti descritta qui di seguito, possono essere sollevati dubbi circa l'osservanza del principio della buona fede da parte dei convenuti. Dagli estratti conto presenti agli atti è possibile evincere non solo che le anticipazioni a titolo di riduzione di base sono state corrisposte nella piena osservanza degli importi fissati nei rispettivi piani degli oneri (fr. 183'688.- nella pratica TIWEG 125544 e fr. 317'659.- per la pratica TIWEG 125545), ma anche che le somme versate dai convenuti fino al giugno 2006 a titolo di rimborso concordano con gli importi previsti nei piani degli oneri. Considerato come le cifre riportate negli estratti conto combaciano con quelle contenute nei relativi piani degli oneri non sono ravvisabili motivi per negare la valenza probatoria degli estratti conto, come pretendono i convenuti. Dall'esame degli atti prodotti emerge che i convenuti hanno

effettuato i rimborsi delle riduzioni di base dal luglio 1999 al giugno 2006 attenendosi ogni volta agli importi fissati nel piano degli oneri relativo ad ogni oggetto degli aiuti federali (pratica TIWEG 125544 e TIWEG 125545; cfr. allegati R e T allo scritto dell'attrice del 13 novembre 2009). I rimborsi corrispondenti al periodo luglio 1999 fino al giugno 2006 sono avvenuti tramite il sistema di addebitamento diretto, come prescritto nei contratti di diritto pubblico. Come risulta poi dallo scritto dell'UFAB del 18 febbraio 2009, la parte attrice ha cercato di andare incontro ai convenuti, proponendo la possibilità di concludere una convenzione di risanamento ed in tal modo di risolvere bonalmente le divergenze esistenti. Dallo stesso scritto dell'UFAB traspare che i convenuti hanno rifiutato di dar seguito al rogito di risanamento, e, così facendo hanno dimostrato una mancanza di spirito di collaborazione. Nemmeno nell'ambito del presente procedimento i convenuti hanno addotto ragioni sostanziali suscettibili di giustificare il mancato versamento delle restanti anticipazioni, nonché il loro atteggiamento anticollaboratorio nei confronti di una soluzione bonale della controversia. Benché sulla base di diverse disposizioni di legge e dell'ordinanza (art. 40 LCAP; art. 21 cpv. 3, 4 e 4bis, 21a e 22 OLCAP) ai convenuti fossero offerte delle possibilità per richiedere un condono o differimento del rimborso delle anticipazioni o addirittura un adattamento dei piani delle pigioni, essi hanno rinunciato a farne uso. Essi non spendono nemmeno una parola per spiegare i motivi che li hanno condotti ad interrompere i rimborsi delle anticipazioni, derivando da una presunta inadeguatezza delle modalità di restituzione un'esenzione da ogni obbligo di pagamento. Considerato che è data una base legale sufficiente per il rimborso delle anticipazioni e che i contratti di diritto pubblico in parola non hanno nulla da eccepire sotto l'aspetto giuridico (cfr. consid. 6.3), con il rifiuto assoluto di rimborsare le anticipazioni a titolo di riduzione di base per il periodo luglio 2006 fino a giugno 2009, i convenuti hanno manifestato un comportamento contraddittorio e violato sia gli obblighi di adempimento contrattuali che si erano impegnati di osservare con l'accettazione dei contratti, sia i disposti della LCAP (art. 37 e 39 LCAP). Un tale atteggiamento non è consono agli obblighi di diligenza che si potevano esigere dai convenuti con la sottoscrizione e l'accettazione dei contratti ed è manifestamente avverso al principio della buona fede, tanto più che, come già accertato nei considerandi suesposti, non vi sono indizi che i contratti di diritto pubblico in parola non siano conformi ai disposti specifici della LCAP.

E. 6.9

A titolo abbondanziale va infine richiamata l'attenzione sul fatto che un contratto di diritto amministrativo si estingue, come il contratto di diritto privato, in ragione dell'adempimento, dell'espiazione del termine di durata pattuito o per altri motivi contrattuali o di legge. Parimenti possibile che il contratto comprenda delle clausole secondo cui una parte può disdire il contratto in maniera unilaterale (cfr. Kaspar Luginbuehl/Olivier Veluz, in: Rozen Noguellou/Ulrich Stelkens/Hanna Schröder, *Droit comparé des contrats publics - comparative law on public contracts*, Bruxelles 2010, p. 899 ss., p. 921 con ulteriori rinvii). A tale proposito, conformemente all'art. 45 LCAP, è possibile porre fine anticipatamente alla vigilanza ufficiale (ossia prima dei 25 anni) al momento del condono delle anticipazioni e degli interessi (art. 40 LCAP) o in presenza di un contratto di annullamento di diritto pubblico (cfr. art. 45 cpv. 1 frase 2 LCAP; tale disposto è stato modificato giusta il n. I della legge federale del 21 marzo 2003, entrata in vigore dal 1° ottobre 2003, FF 2002 2543). Dalla formulazione "è possibile" si può senz'altro partire dal presupposto che nel caso dell'art. 45 LCAP non si tratta comunque di una norma imperativa. La conclusione di un contratto di annullamento rappresenta con il condono delle anticipazioni giusta l'art. 40

LCAP una possibilità prevista dalla legge per rinunciare al rimborso di anticipazioni ed interessi, tuttavia a condizione che i beneficiari dell'aiuto federale abbiano sempre ottemperato agli impegni previsti nel piano di finanziamento e di ammortamento (cfr. FF 2002 2598). Per ritardi nei rimborsi che dovevano essere effettuati secondo il piano di finanziamento, tale possibilità è esclusa, e la Confederazione avvia anche dopo la scadenza dei 30 anni la procedura d'incasso (cfr. FF 2002 2598). Da quanto emerge dai considerandi suesposti, a partire dal dicembre 2006 i convenuti non si sono adoperati ad adempiere ai propri obblighi contrattuali, concretamente il rimborso delle anticipazioni. Di conseguenza non possono entrare in linea di conto né il condono delle anticipazioni, né la conclusione di un contratto di annullamento giusta l'art. 45 in relazione con l'art. 40 LCAP.

E. 6.10

I convenuti contestano infine l'esistenza di un vincolo di solidarietà tra loro, fondando la loro tesi sull'art. 649 CC e sulla giurisprudenza del Tribunale federale, in particolare DTF 119 II 404.

E. 6.10.1

Le questioni riguardanti il perfezionamento, la validità, le conseguenze dell'inadempimento o la cessazione di un contratto di diritto amministrativo sono giudicate richiamando le disposizioni del diritto delle obbligazioni (legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero [Libro quinto: Diritto delle obbligazioni], CO, RS 220), per quanto nel diritto pubblico non sussistano regole specifiche e i principi applicabili nel diritto privato si rivelino ragionevoli (cfr., Bernhard Waldmann, *Der verwaltungsrechtliche Vertrag - Eine Einführung*, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann, *Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis*, Friburgo 2007, p. 13; Luginbuehl/Veluz, op. cit., p. 923 con riferimenti a prassi ed ulteriore dottrina). Un rapporto di solidarietà tra debitori nasce per legge e/o per contratto (cfr. art. 143 CO; Gauch/Schluep/Schmid/Emmenegger, *Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil*, 9a edizione, Zurigo-Basilea-Ginevra 2008, no. 3703; Peter Jung, in: Heinrich Honsell (Hrsg.), *Kurzkommentar Obligationenrecht Art. 1-529, Basilea 2008, N 7 ss. ad art. 143*). Il rapporto di solidarietà deriva da un contratto, quando i debitori dichiarano di obbligarsi verso il creditore ciascuno singolarmente all'adempimento dell'intera obbligazione (art. 143 cpv. 1 CO). Un tale accordo contrattuale può essere preso in maniera esplicita, ad esempio utilizzando formulazioni come "solidalmente", "debitori in solido" o simili (Anton K. Schnyder, in: *Basler Kommentar, Obligationenrecht I, Art. 1-529 OR*, 4a edizione, Basilea 2007, N 6 ad art. 143 CO). Non è necessario che le parti nel contratto abbiano utilizzato esplicitamente la parola "solidarietà" (Gauch/Schluep/Schmid/Emmenegger, op. cit., N 3703). Un obbligo solidale può risultare anche tacitamente dalle circostanze del caso oppure dal contenuto del contratto; simili circostanze sono da interpretare secondo il principio dell'affidamento (Anton K. Schnyder, op. cit., N 6 ad art. 143 CO).

E. 6.10.2

Nei contratti di diritto pubblico in discussione entrambi i convenuti figurano quali beneficiari degli stessi aiuti federali, mentre i debiti relativi all'aiuto federale non sono stati suddivisi tra i beneficiari, bensì fissati in un unico ed intero importo per ambedue i convenuti, sia per quanto attiene alla pratica TIWEG125544 che alla pratica TIWEG125545. Inoltre, dai due contratti risultano per entrambi i convenuti diritti ed obblighi, in particolare l'obbligo di rispettare, durante l'intero periodo dell'aiuto federale, le

liste delle pigioni e i piani degli oneri e quindi anche l'obbligo di adempiere all'intero importo ancora dovuto a titolo di rimborso delle anticipazioni versate. Ne si deduce che con la dichiarazione di accettazione dei contratti di diritto pubblico è sorto un rapporto di solidarietà "ex contractu" in quanto essi presuppongono un comportamento solidale dei comproprietari e hanno per oggetto dei beni non suddivisi. Irrilevante la circostanza che nei contratti non si parli in maniera esplicita di solidarietà, in quanto un tale rapporto può essere ammesso conformemente ad un'interpretazione dei contratti secondo il principio dell'affidamento (cfr. consid. 6.10.1; art. 143 CO per analogia).

E. 6.10.3

Dai considerandi suesposti si conclude che non può essere dato seguito alla contestazione dei convenuti, secondo cui non esisterebbe un vincolo di solidarietà tra loro.

E. 6.11

Visto quanto precede, il calcolo degli importi da restituire allestito dall'attrice (cfr. fattispecie lettera B in fine) si rivela concludente e comprensibile, poggiando su solide basi contrattuali (le decisioni del 30 maggio 1996 ed in particolare i piani degli oneri) e legali (in particolare gli artt. 37 e 39 LCAP). Non sono ravvisabili motivi che vadano a scapito dell'attendibilità delle allegazioni da parte attrice. L'importo complessivo pari a fr. 346'899.- dovuto dai convenuti può essere calcolato in base ai piani degli oneri che sono una componente essenziale dei contratti di diritto pubblico. Non va dimenticato che l'importo fatto valere da parte attrice è rimasto incontestato dai convenuti, essendo gli argomenti da loro esposti indirizzati soltanto verso le modalità di restituzione dei rimborsi. Ne consegue che è data la titolarità del credito in favore della parte attrice.

E. 7

L'attrice chiede in aggiunta al pagamento di fr. 346'899.- da parte dei convenuti anche gli interessi al 5% dalla data di avvio della presente azione. L'obbligo al pagamento di interessi di mora rappresenta un principio generale implicito di diritto. Per i crediti pecuniari derivanti da un rapporto di diritto pubblico è dovuto un interesse di mora, sempre che non vi siano particolari disposizioni legali contrarie (cfr. per tutto Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., no. 756). Conformemente all'art. 37 cpv. 4 frase 2 LCAP, se il rimborso delle anticipazioni o il pagamento degli interessi non avvengono in tempo utile, è aggiunto un interesse di mora al tasso usualmente praticato sul mercato. Tuttavia tale disposto non si esprime né sull'entità dell'interesse, né sulla questione a partire da quale termine sono dovuti gli interessi di mora. Di conseguenza è possibile fare appello alle norme generali del diritto delle obbligazioni (cfr. consid. 6.10.1; cfr. anche DTF 119 V 131 ss.). Giusta l'art. 104 cpv. 1 CO il debitore in mora al pagamento di una somma di denaro deve pagare gli interessi moratori del cinque per cento all'anno, quand'anche gli interessi convenzionali fossero pattuiti in misura minore. L'art. 104 CO non si esprime sulla questione a partire da quale momento sono dovuti gli interessi di mora. Di principio la mora del debitore sopraggiunge con la scadenza di un'obbligazione (art. 102 CO), inizia il primo giorno dopo l'entrata del sollecito, rispettivamente il primo giorno dopo la scadenza del termine prestabilito per l'adempimento (art. 102 CO) oppure, nei casi dell'art. 105 CO, il giorno in cui si è proceduto contro il debitore in via esecutiva oppure mediante domanda giudiziale (cfr. Rolf H. Weber, OR - Art. 97-109 : Die Folgen der Nichterfüllung, Berner Kommentar, 2000, p. 446 ss.). Secondo la prassi del Tribunale federale, per l'interesse di mora è in principio determinante il momento in cui è dovuto l'adempimento, fintanto che non sia

sopraggiunto un pregiudizio. Nei casi in cui sia subentrato un pregiudizio o che sia aumentata l'entità di quest'ultimo, il creditore può basarsi su una data posteriore per l'inizio del decorso degli interessi di mora, al più tardi fino al momento della pronuncia della sentenza (DTF 131 III 591 citato in: Wolfgang Wiegand, in: Basler Kommentar, Obligationenrecht I, op. cit., N 3 ad art. 104 con ulteriori rinvii). La proposta della parte attrice secondo cui gli interessi al 5% sono dovuti a partire dal 20 luglio 2009, vale a dire dal giorno del promovimento dell'azione, concorda quindi con i principi summenzionati.

E. 8

Visto quanto precede la petizione promossa dalla parte attrice si rivela fondata e va di conseguenza accolta.

E. 9

Nei procedimenti promossi mediante azione, in cui il Tribunale amministrativo federale giudica in prima istanza, le tasse di giustizia e le spese ripetibili sono rette dagli art. 63-65 PA (art. 44 cpv. 3 PA, introdotto dal n. 2 dell'all. alla legge del 1° ottobre 2010 sulla restituzione degli averi di provenienza illecita, in vigore dal 1° feb. 2011; RU 2011 275; FF 2010 2871). Sono riservati i disposti dell'ordinanza del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TS-TAF, RS 173.320.2; cfr. art. 63 cpv. 5 e art. 64 cpv. 5 PA). Visto l'esito della procedura i convenuti valgono quale parte soccombente e devono sopportare le spese processuali (art. 63 cpv. 1 PA). La tassa di giustizia è stabilita in funzione del valore litigioso, dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 63 cpv. 4bis PA). Nelle cause con interesse pecuniario la tassa di decisione oscilla tra fr. 100 e 50'000.- (cfr. art. 63 cpv. 5 PA i. c. d. con l'art. 16 cpv. 1 lett. a LTAF e l'art. 4 TS-TAF). Sulla base di questi criteri è giustificato fissare l'importo a titolo di spese processuali a fr. 4'000.- (cfr. art. 4 TS-TAF). L'attrice in virtù della sua condizione di autorità federale con qualità di parte non ha diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 64 cpv. 5 PA i. c. d. con l'art. 16 cpv. 1 lett. a LTAF e l'art. 7 cpv. 3 TS-TAF).

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