



Corte I
A-880/2009
{T 0/2}

Sentenza del 16 giugno 2009

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Jérôme Candrian, André Moser, cancelliere Marco Savoldelli.

Parti

X. _____,
patrocinato dall'avv. Marco Brogginì,
via Stefano Franscini 2a, casella Postale 250,
6601 Locarno,
ricorrente,

contro

Amministrazione federale delle dogane,
Monbijoustrasse 40, 3003 Berna,
autorità di prima istanza,

Dipartimento federale delle finanze,
Bundesgasse 3, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Diritto del personale, misure disciplinari.

Fatti:**A.**

X._____ lavora per l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) dal 1980.

B.

La sera del 5 febbraio 2008, X._____ ha festeggiato il carnevale. Di rientro al suo domicilio, ha urtato uno spartitraffico danneggiandolo. Ripresa la guida, è stato fermato da una pattuglia della polizia cantonale, che aveva nel frattempo ricevuto una segnalazione. Dopo essere stato sottoposto alla prova del tasso alcolico con etilometro, è stato condotto all'ospedale per procedere ad un prelievo di sangue che ha in seguito rivelato un tasso alcolico del 2,79 ‰.

C.

Il 12 febbraio 2008 X._____ è stato interrogato dai suoi superiori, da lui direttamente informati dell'accaduto. Essi lo hanno reso attento al fatto che a suo carico era stata aperta una procedura disciplinare e che, dopo quanto successo, si rendeva necessaria la sospensione dalla funzione di capoposto, che occupava a quel momento. Come espressamente richiesto da X._____ qualche giorno più tardi, detta sospensione è stata pronunciata, quale misura d'urgenza, con decisione del Comando Regione guardie di confine (...) del 10 marzo 2008. Con quella decisione, è stata nel contempo sospesa la procedura disciplinare aperta a suo carico fino alla comunicazione delle misure decise dalle competenti autorità cantonali (Ufficio cantonale della circolazione e Ministero pubblico [...]).

D.

Il 17 marzo successivo, X._____ ha impugnato la decisione del 10 marzo 2008 davanti alla Direzione generale delle dogane (DGD). Con tale atto, egli ha innanzitutto richiesto l'accertamento del fatto che il ricorso interposto aveva effetto sospensivo quindi la sua immediata reintegrazione nella funzione di capoposto. Nel merito, X._____ ha postulato l'annullamento del provvedimento d'urgenza deciso nei suoi confronti.

E.

Con decisione del 4 giugno 2008, nella misura in cui lo considerava ri-

cevibile, la DGD ha respinto il ricorso interposto, revocando l'effetto sospensivo ad un'eventuale nuova impugnazione.

F.

X._____ non ha impugnato la decisione della DGD. Con lettera del 13 giugno rispettivamente del 29 luglio 2008, ha quindi comunicato al Comando Regione guardie di confine (...) l'esito della procedura aperta davanti alle autorità cantonali. In particolare, gli ha trasmesso copia del decreto di accusa del 23 luglio 2008 del Ministero pubblico (...) con cui lo stesso lo aveva riconosciuto colpevole di guida in stato di inattitudine, infrazione alle norme della circolazione e inosservanza ai doveri in caso di infortunio, dichiarando di non essere intenzionato a ricorrere contro la pena pecuniaria inflittagli condizionalmente. Conseguentemente egli ha chiesto di riaprire il procedimento disciplinare a suo carico ed emanare una decisione di merito il più presto possibile.

G.

La decisione disciplinare dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD, autorità di prima istanza) risale al 28 novembre 2008. Con tale atto, quest'ultima: (1) ha constatato che la decisione del 4 giugno 2008 era giuridicamente vincolante; (2) ha assegnato a X._____ nuovi compiti attribuendolo, con effetto immediato, al Comando della Regione guardie di Confine (...), nella funzione di caposervizio; (3) ha ritirato l'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso; (4) ha autorizzato X._____ a svolgere il suo lavoro (50%) sotto forma di telelavoro; (5) ha ammonito X._____ a rispettare, in servizio e al di fuori di esso, l'ordinamento giuridico, nonché a fornire le dovute prestazioni nel nuovo ambito di compiti attribuitogli; (6) ha rilevato che la sospensione dalla funzione di capoposto a suo tempo decisa veniva mantenuta finché non sarebbe stata presa una decisione passata in giudicato e dichiarato immediatamente esecutiva la sua decisione; (7) ha stabilito che, sei mesi dopo il passaggio in giudicato della decisione relativa all'assunzione dei nuovi compiti, il comportamento e le prestazioni di X._____ avrebbero dovuto essere valutati e, se necessario, avrebbero dovuto essere effettuate modifiche al suo contratto di lavoro; (8) ha deciso di non percepire nessuna spesa per la procedura; (9) ha assegnato l'esecuzione di quanto deciso al Comando della Regione guardie di confine (...) ed al centro HR di (...).

H.

La decisione disciplinare dell'AFD del 28 novembre 2008 è stata impu-

gnata davanti al Dipartimento federale delle finanze (DFF, autorità inferiore) con ricorso del 10 dicembre successivo. Con questo atto, X._____: (1) in via preliminare, ha chiesto di concedere l'effetto sospensivo al gravame, quindi l'immediata reintegrazione nella sua funzione originaria di capoposto; (2) nel merito, ha postulato l'annullamento della decisione impugnata e la sua sostituzione con un'ammonizione.

I.

Con decisione del 2 febbraio 2009, per quanto ritenuto ricevibile, anche questo ulteriore ricorso è stato respinto. Contrariamente a quanto fatto dall'AFD, il DFF non ha ritirato l'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso ed ha rinunciato a ordinare nuovi provvedimenti cautelari.

J.

L'11 febbraio 2009, la decisione del DFF è stata impugnata con ricorso al Tribunale amministrativo federale, che qui concretamente ci occupa. In questa sede – osservando che, per motivi di salute, dal momento dei fatti non ha ancora ripreso la sua attività lavorativa – X.____ (ricorrente) ripropone le richieste presentate davanti al DFF, ovvero la concessione dell'effetto sospensivo al gravame e l'immediata reintegrazione nella sua funzione originaria di capoposto, come pure l'annullamento della decisione impugnata e la sua sostituzione con un'ammonizione.

K.

Con ordinanza del 13 febbraio 2009, prendendo atto dell'inoltro del ricorso, lo scrivente Tribunale ha rilevato che, contrariamente all'autorità di prima istanza, l'autorità inferiore non ha tolto l'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso contro la decisione da lei emanata e che, quindi, il ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale ha effetto sospensivo ex lege. Considerando che la richiesta di reintegrare il ricorrente nella sua funzione originaria era in realtà una domanda che tende all'emanazione di provvedimenti cautelari, essa ha assegnato comunque un termine all'autorità di prima istanza e all'autorità inferiore per esprimersi in merito.

L.

La presa di posizione dell'autorità inferiore è giunta il 25 febbraio 2009. Con tale atto, comunicando che l'AFD rinunciava a formulare osservazioni autonome, il DFF non si è espresso direttamente sulla ri-

chiesta avanzata dal ricorrente, bensì ha postulato da parte sua che al ricorso venisse tolto l'effetto sospensivo.

M.

Chiamato a pronunciarsi su tale scritto, con lettera del 6 marzo 2006 il patrocinatore del ricorrente si è limitato a prendere atto della richiesta del DFF, quindi ad osservare di ritenere manifestamente arbitrario che – sulla base di una sospensione cautelare in vigore da 13 mesi – al suo patrocinato venisse fatta scontare una misura disciplinare prima che vi fosse una decisione di merito passata in giudicato.

N.

Con decisione incidentale del 18 marzo 2009 la domanda di revoca dell'effetto sospensivo al ricorso presentata dall'autorità inferiore il 23 febbraio 2009 è stata accolta. Per quanto ricevibile, la domanda volta all'emanazione di provvedimenti cautelari formulata con ricorso dell'11 febbraio 2009 è stata invece respinta.

O.

Con atto del 21 aprile 2009 il DFF ha preso posizione in merito al ricorso. Confermando quanto esposto nella sua presa di posizione del 23 febbraio precedente, esso ha chiesto che lo stesso venga respinto. Il DFF ha pure comunicato la rinuncia da parte dell'AFD al deposito di una presa di posizione separata.

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessario, più oltre.

Diritto:

1.

1.1 La decisione impugnata è stata emessa dal DFF in virtù dell'art. 35 cpv. 1 della legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; 172.220.1) e dell'art. 110 lett. a dell'ordinanza federale del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3). Il Tribunale amministrativo federale è competente a statuire sul ricorso interposto contro tale decisione in virtù degli art. 1, 31 segg. della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32) in relazione con l'art. 36 cpv. 1 LPers.

1.2 Fatta eccezione per quanto direttamente prescritto dalla LTAF come pure da normative speciali (art. 37 LTAF, art. 2 e art. 4 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa [PA; RS 172.021]), la procedura soggiace alla PA.

1.3 Come già constatato con decisione incidentale del 18 marzo 2009, in quanto destinatario della decisione impugnata, che rigetta il ricorso da lui interposto contro la decisione disciplinare del 28 novembre 2008 dell'AFD, il ricorrente ha qualità per ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA).

1.4 Essendo la decisione del DFF stata impugnata con atto tempestivo (art. 22 segg. PA, art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA), il ricorso è ricevibile in ordine e dev'essere esaminato nel merito.

2.

Con ricorso al Tribunale amministrativo federale, possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza (art.49 PA). Ciò non di meno, se la decisione impugnata concerne la valutazione delle prestazioni di un impiegato, del rapporto di fiducia tra datore di lavoro e impiegato o la responsabilità di assicurare una corretta esecuzione dei compiti di un'unità amministrativa, esso opera con una certa prudenza. In caso di dubbio, in simili fattispecie non sia scosta infatti dalla posizione assunta dall'autorità inferiore rispettivamente non sostituisce il proprio apprezzamento a quello di quest'ultima (decisione del Tribunale amministrativo federale A-1781/2006 del 15 agosto 2007, consid. 1.4; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basilea 2008, no. 2.160).

3.

Come visto, con decisione disciplinare del 28 novembre 2008, confermata dal DFF il 2 febbraio 2009, l'AFD ha attribuito al ricorrente nuovi compiti. Togliendogli quelli di capoposto, essa lo ha assegnato, con effetto immediato, al Comando della Regione guardie di confine (...), nella funzione di caposervizio. Nel contempo, l'AFD lo ha quindi ammonito a rispettare, in servizio e al di fuori di esso, l'ordinamento giuridico, nonché a fornire le dovute prestazioni nel nuovo ambito di compiti attribuitogli.

Da parte sua, il ricorrente non concorda con le misure prese. Con atto dell'11 febbraio 2009, contestando di abusare di alcool, egli ripropone

le richieste presentate davanti al DFF, ovvero l'annullamento dei provvedimenti ordinati e la loro sostituzione con un'ammonizione. Il ricorrente osserva di non avere violato nessun dovere professionale ai sensi dell'art. 25 LPers rispettivamente dell'art. 99 OPers.

4.

4.1 Giusta l'art. 20 cpv. 1 LPers, gli impiegati svolgono con diligenza il lavoro loro impartito e tutelano gli interessi della Confederazione, rispettivamente del datore di lavoro. Tra gli obblighi che secondo questa norma incombono agli impiegati, dottrina e giurisprudenza riconoscono anche quello di dimostrarsi degni della funzione ricoperta. Ciò vale sia in ambito professionale, sia in privato. Benché il dovere di fedeltà concerna in particolare il comportamento durante il servizio, neppure il comportamento al di fuori del servizio può infatti essere ignorato, segnatamente quando esso può avere un effetto negativo sulla funzione esercitata, quindi sulla reputazione e la credibilità dell'amministrazione (DFT 99 Ib 129, consid. 2 segg.; decisione della Commissione di ricorso in materia di personale federale [CRP] del 2 luglio 1999 pubblicata in Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC] 64.37, consid. 2b; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. edizione, Zurigo 2006, no. 1578).

4.2 Ricontrata la violazione di obblighi professionali da parte di un impiegato, il datore di lavoro può adottare le misure necessarie a garantire nuovamente il corretto adempimento dei suoi compiti. A tal proposito la LPers distingue tra i casi in cui il comportamento dell'impiegato sia stato negligente e quelli in cui esso sia stato gravemente negligente o addirittura intenzionale (art. 25 LPers). Nei confronti di un impiegato negligente possono essere adottate le seguenti misure: l'avvertimento, l'ammonizione o la modificazione dell'ambito d'attività (art. 25 cpv. 2 LPers; art. 99 cpv. 2 OPers). Se il comportamento tenuto risulta essere stato intenzionale o dev'essere considerato quale grave negligenza dei suoi doveri, possibili sono inoltre riduzioni salariali, multe, nonché modifiche della durata e del luogo di lavoro (art. 25 cpv. 3 LPers, art. 99 cpv. 3 OPers).

4.3 Secondo giurisprudenza, la gravità delle mancanze riscontrate dev'essere valutata di caso in caso alla luce della funzione e dei compiti affidati all'impiegato oggetto di inchiesta disciplinare. In fattispecie in cui – a causa del ruolo ricoperto dal dipendente in questione – la fiducia dell'opinione pubblica assume maggiore rilievo, giurisprudenza e

dottrina riconoscono all'autorità il diritto di tenere particolarmente conto di questo aspetto (DTF 101 Ia 298, consid. 6; PETER HÄNNI, Personalrecht des Bundes, in: Heinrich Koller/Georg Müller/René Rhinow/Ulrich Zimmerli [curatori], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, vol. I/2, 2. edizione, Basilea 2004, no. 239).

4.4 Ancorché vincolato al rispetto del principio della proporzionalità, nella valutazione del comportamento del singolo e della misura necessaria, il datore di lavoro è investito di una grande libertà di apprezzamento (decisione della CRP del 6 gennaio 1995 pubblicata in GAAC 61.25, consid. 3 segg.).

4.5 Occorre infine rilevare che una condanna penale di un certo comportamento non esclude la possibilità che, sulla base dello stesso, vengano prese misure anche a livello disciplinare. Al contrario, essa costituisce una motivazione supplementare a procedere in tal senso, segnatamente quando il comportamento in questione ha quale effetto di violare l'ordine disciplinare della cerchia di persone di cui fa parte anche il suo autore (DTF 97 I 831, consid. 2; decisione della CRP del 6 gennaio 1995 pubblicata in GAAC 61.25, consid. 3).

5.

Nel caso in esame, oltre all'ammonimento, le misure disciplinari ordinate dall'autorità di prima istanza e in seguito confermate dall'autorità inferiore comportano sia il cambio della funzione (da capoposto a caposervizio) sia del luogo di lavoro (spostamento a [...]).

L'adozione di simili misure nei confronti del ricorrente presuppone pertanto una violazione dei suoi obblighi professionali, che possa essere considerata almeno quale negligenza grave (cfr. successiva consid. 6). Le misure ordinate devono inoltre rispettare il principio della proporzionalità (cfr. successiva consid. 7).

6.

A mente del ricorrente, egli non avrebbe violato nessun dovere professionale. Nel caso una violazione vi sia stata, ritiene che essa non sia stata da lui compiuta né intenzionalmente né con negligenza grave.

Il DFF è per contro di altro avviso. Esso non solo conferma una violazione dei doveri professionali da parte del ricorrente; rileva in aggiunta che il carattere negligente degli atti da lui compiuti sarebbe da considerare grave alla luce della posizione di elevata responsabilità ricoper-

ta e delle competenze che la legge assegna al corpo delle guardie di confine. Il forte consumo di alcool constatato il 5 febbraio 2008, nonché l'utilizzo, in quello stato, di un veicolo avrebbero messo in discussione la sua idoneità a svolgere la funzione di capoposto, ovvero di più alto rappresentante del corpo delle guardie di confine a livello regionale.

La conclusione del DFF è condivisa anche dallo scrivente Tribunale. Al momento in cui sono accaduti i fatti che gli vengono rimproverati, il ricorrente ricopriva infatti un ruolo rispettivamente un grado importante all'interno del corpo delle guardie di confine che, oltre a precisi doveri di conduzione nei confronti dei suoi collaboratori, comportava responsabilità che toccavano più ambiti.

Tra essi, vi era anche quello della polizia stradale. A norma dell'art. 4 dell'ordinanza federale del 28 marzo 2007 sul controllo della circolazione stradale (OCCS; RS 741.013) egli aveva infatti il diritto rispettivamente l'obbligo di eseguire o far eseguire una serie di controlli – ivi compreso quello dello stato del conducente – (art. 4 cpv. 2 OCCS) quindi di ordinare precise misure – tra cui quella del divieto di continuare la corsa – (art. 4 cpv. 3 OCCS), incarichi e responsabilità che risultano oggettivamente in forte contrasto col comportamento da lui tenuto la sera del 5 febbraio 2008.

Già solo per questo motivo, la constatazione dell'autorità inferiore secondo cui il comportamento rimproverato al ricorrente – riconducibile a fatti avvenuti al di fuori dell'ambito lavorativo ma altrettanto rilevanti nell'ottica del rispetto dell'art. 20 cpv. 1 LPers e per altro già sanzionati anche a livello penale – costituirebbe una grave violazione dei suoi doveri professionali, dev'essere qui confermata (al riguardo cfr. le già menzionate DTF 99 Ib 129, consid. 2 segg.; decisione della CRP del 2 giugno 1999 pubblicata in GAAC 64.37, consid. 2b; TOBIAS JAAG/GEORG MÜLLER/PIERRE TSCHANNEN, *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*, 6. edizione, Basilea 2006, pag. 1 segg., 6).

7.

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la misura adottata a seguito della violazione riscontrata dev'essere pure considerata proporzionale.

A prescindere dalle buone prestazioni da lui sino a quel momento fornite, e che i suoi superiori rispettivamente il suo datore di lavoro gli ri-

conoscono, il comportamento assunto dal ricorrente ha messo in effetti in discussione la sua idoneità a continuare a svolgere la funzione sin qui ricoperta non solo nei confronti del pubblico, ma anche quale superiore incaricato di fare eseguire i compiti descritti ai suoi collaboratori (decisione della CRP del 6 gennaio 1995 pubblicata in GAAC 61.25, consid. 3; decisione della CRP del 12 febbraio 1996 pubblicata in GAAC 61.26, consid. 11.b.bb), causando un pregiudizio agli interessi del servizio sotto un duplice aspetto.

In questo senso – indipendentemente da una possibile resistenza del ricorrente all'alcool che comunque non emerge con concretezza dall'incarto – l'adozione della misura del trasferimento disciplinare risulta essere adeguata rispettivamente necessaria al ristabilimento di una situazione di normalità in seno al posto delle guardie di confine cui era a capo e proporzionata in rapporto ai differenti interessi in gioco (decisione della CRP del 6 gennaio 1995 pubblicata in GAAC 61.25, consid. 3; decisione della CRP del 12 febbraio 1996 pubblicata in 61.26, consid. 11).

8.

In conclusione, per quanto severa – anche se parzialmente mitigata dal fatto che egli verrà mantenuto nella stessa classe di stipendio e dall'autorizzazione concessagli di svolgere il 50% del suo lavoro da casa (telelavoro) – la misura presa nei confronti del ricorrente non è affatto contraria al diritto applicabile, non può nemmeno essere considerata frutto di un abuso del potere di apprezzamento conferito all'autorità inferiore o – per quanto verificabile anche in quest'ottica – inadeguata.

Il ricorso presentato contro la decisione del 2 febbraio 2009 del DFF dev'essere pertanto respinto.

9.

In base all'art. 34 cpv. 2 LPers rispettivamente all'art. 7 cpv. 3 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TS-TAF; RS 173.320.2), non vengono prelevate spese né assegnate ripetibili.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Non si prelevano spese.

3.

Non vengono assegnate ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- autorità di prima istanza (raccomandata)
- autorità inferiore (atto giudiziario)

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Marco Savoldelli

Rimedi giuridici:

Le decisioni del Tribunale amministrativo federale in ambito di rapporti di lavoro di diritto pubblico possono essere impugnate davanti al Tribunale federale entro trenta giorni dalla loro notificazione, a condizione che concernano controversie sulla parità tra i sessi oppure controversie di carattere patrimoniale il cui valore litigioso sia pari almeno a fr. 15'000.-- rispettivamente – se ciò non è il caso – nelle quali si ponga una questione di diritto di importanza fondamentale (art. 83 lett. g in relazione con l'art. 85 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF; RS 173.110]). 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: