



Corte I
A-2484/2021

Sentenza del 7 ottobre 2021

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Jürg Marcel Tiefenthal, Jérôme Candrian, cancelliera Sara Pifferi.

Parti

A. _____,
patrocinato dall'avv. Nadir Guglielmoni,
GS Law Studio legale e notarile,
Corso Elvezia 9a, casella postale 6427, 6901 Lugano,
ricorrente,

contro

**Amministrazione federale delle dogane AFD,
Centro HR IV**,
Via Pioda 10, casella postale 5525, 6901 Lugano,
patrocinata dall'avv. Francesco Naef,
CSNLAW studio legale e notarile,
Via Nassa 21, 6901 Lugano,
autorità inferiore.

Oggetto

Personale federale; abbandono di una procedura disciplinare.

Fatti:**A.**

Il signor A._____ è stato assunto dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD) nel luglio [anno]. Dal [data] egli ha svolto la funzione di ispettore doganale presso l'ispettorato doganale (ID) di X._____, con un contratto di lavoro di durata indeterminata.

B.

B.a Con scritto 28 aprile 2020, l'AFD, Centro HR IV (di seguito: AFD), ha revocato al signor A._____, con effetto immediato, la funzione di ispettore doganale e lo ha sospeso dal servizio con effetto dall'8 aprile 2020, in correlazione con un suo possibile comportamento scorretto nell'ambito della prima ondata della pandemia da Coronavirus nella primavera del 2020, e più precisamente, una presunta violazione dei suoi doveri di servizio e di fedeltà in relazione alla gestione della situazione straordinaria della pandemia da Coronavirus presso l'ID di X._____.

B.b Il 27 maggio 2020, l'AFD ha poi aperto nei confronti del signor A._____ un'inchiesta disciplinare, allo scopo di esaminare se e in che misura vi sia stata una violazione dei doveri di servizio rispettivamente di fedeltà e, in riferimento alla situazione straordinaria della pandemia da Coronavirus, se siano state adottate o meno tutte le misure necessarie o appropriate. Nel contempo ha confermato il mantenimento della sospensione dalla prestazione lavorativa.

B.c Con scritto 4 settembre 2020, protestando tasse, spese e ripetibili, il ricorrente – per il tramite del suo patrocinatore – ha postulato la chiusura e l'archiviazione dell'inchiesta senza alcun seguito, ossia che sia accertato che non vi sarebbe stata alcuna violazione degli obblighi professionali.

B.d Il 26 febbraio 2021 si è tenuto un incontro tra l'AFD e il signor A._____, accompagnato dal suo patrocinatore. In tale occasione, il datore di lavoro ha sottoposto al signor A._____ una proposta di accordo in merito ad una nuova funzione a causa di ristrutturazione, prospettandogli nel contempo l'esito della procedura disciplinare e l'intenzione di emanare nei suoi confronti una decisione nel seguente tenore, avendo concluso ch'egli abbia agito per negligenza nell'ambito della crisi pandemica da Coronavirus:

- « [...] a) il [recte al] signor A. _____ viene impartito un ammonimento;
- b) al signor A. _____ viene ridotto lo stipendio del 5% per la durata di un anno [...] ».

In tale contesto, l'AFD ha concesso al signor A. _____ un termine per determinarsi sia sull'accordo in questione, sia sulla prospettata decisione relativa alla procedura disciplinare.

B.e Con scritto 23 marzo 2021, il ricorrente – per il tramite del suo patrocinatore – ha trasmesso all'AFD l'accordo da lui accettato e sottoscritto in data 22 marzo 2021, esprimendosi nel contempo in merito all'esito della procedura disciplinare, di cui ha chiesto l'abbandono senza alcun seguito.

B.f Con scritto 25 marzo 2021, l'AFD ha confermato al signor A. _____ la ricezione dell'accordo firmato in merito ad una nuova funzione, comunicandogli l'inizio della predetta nuova attività presso la Y. _____ per il giorno [data].

B.g Con decisione 23 aprile 2021, l'AFD ha poi formalmente abbandonato la procedura disciplinare aperta il 2 giugno 2020 nei confronti del signor A. _____, la stessa avendo perso d'interesse a seguito della sottoscrizione dell'accordo per l'assunzione di una nuova funzione, decidendo che:

- « [...] a) la procedura disciplinare è abbandonata;
- b) la presente decisione viene inserita negli atti personali del collaboratore [...] ».

C.

C.a Avverso la predetta decisione, il signor A. _____ (di seguito: ricorrente) – per il tramite del suo patrocinatore – ha inoltrato ricorso 25 maggio 2021, postulandone in via principale l'annullamento e la riforma « [...] nel senso dei considerandi, ritenuto che, accertata l'assenza di una violazione degli obblighi professionali, la procedura disciplinare nei confronti dell'insorgente è abbandonata e a quest'ultimo è riconosciuta un indennizzo di CHF ... a titolo di spese legali [...] », in via subordinata l'annullamento e il rinvio « [...] all'autorità di prime cure nel senso dei considerandi [...] », in entrambi i casi protestando tasse, spese e ripetibili.

C.b Con risposta 14 luglio 2021, l'AFD (di seguito: autorità inferiore) – per il tramite del suo patrocinatore – ha postulato la reiezione del ricorso per

quanto ammissibile, sollevando il difetto di legittimazione ricorsuale del ricorrente e l'assenza di un interesse attuale alla base del suo ricorso.

C.c Con osservazioni finali del 31 agosto 2021, il ricorrente – sempre per il tramite del suo patrocinatore – si è in sostanza riconfermato nella propria posizione, avanzando ulteriori argomenti a sostegno dell'interesse attuale del suo ricorso.

D.

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessari, nei considerandi in diritto del presente giudizio.

Diritto:

1.

1.1 Il Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 PA, emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF, riservate le eccezioni di cui all'art. 32 LTAF (cfr. art. 31 LTAF). In particolare, le decisioni ai sensi dell'art. 34 cpv. 1 della legge del 24 marzo 2020 sul personale federale (LPers, RS 172.220.1) emanate dall'AFD in qualità di datore di lavoro – come in concreto – sono impugnabili dinanzi al Tribunale (cfr. art. 36 cpv. 1 LPers; art. 33 lett. d LTAF), sicché lo stesso risulta competente per dirimere la presente vertenza.

La procedura dinanzi al Tribunale è di principio retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF). Pure la procedura disciplinare di prima istanza è disciplinata dalla PA (cfr. art. 34 cpv. 1 LPers in combinato disposto con l'art. 98 cpv. 2 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale [OPers, RS 172.220.111.3]).

1.2 Il ricorso in oggetto è stato interposto tempestivamente (art. 20 segg., art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di contenuto e – su riserva di quanto verrà indicato nel consid. 1.3 del presente giudizio in merito alla qualità ricorsuale del ricorrente – di forma previste dalla legge (art. 52 PA).

1.3 Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio la qualità per ricorrere, che i ricorrenti devono comprovare (cfr. [tra le tante] sentenze del TAF A-1004/2020 e A-1022/2020 del 7 luglio 2021 consid. 1.3 con rinvii; A-6362/2015 del 16 gennaio 2017 consid. 1.3).

1.3.1 Giusta l'art. 48 cpv. 1 PA, dispone della qualità per ricorrere chiunque ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo (cfr. lett. a; aspetto formale della legittimazione), è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica (cfr. lett. b-c; aspetti materiali della legittimazione). Affinché venga riconosciuta ad un ricorrente la qualità per ricorrere ai sensi dell'art. 48 cpv. 1 PA i tre presupposti ivi elencati devono essere adempiuti cumulativamente (cfr. [tra le tante] sentenza del TAF A-6362/2015 del 16 gennaio 2017 consid. 1.3.1 con rinvii). L'interesse che muove il ricorrente può essere giuridico o solo di fatto, occorre però che sia pratico ed attuale (cfr. DTF 143 II 506 consid. 5.1; [tra le tante] sentenza del TAF A-1876/2013 del 6 gennaio 2014 consid. 1.2.1 con rinvii; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^a ed. 2013, n. 2.60 segg.). È altresì necessario che il ricorrente sia toccato in modo diretto e concreto, più di ogni altro dalla decisione impugnata e che egli si trovi in una relazione particolarmente stretta e degna di considerazione con l'oggetto della lite (cfr. [tra le tante] DTF 146 I 172 consid. 7.1.2; 143 II 506 consid. 5.1; [tra le tante] sentenza del TAF A-1876/2013 del 6 gennaio 2014 consid. 1.2.1 con rinvii).

1.3.2 Per costante giurisprudenza, la crescita in giudicato concerne solo il dispositivo della decisione; non si applica invece ai motivi alla sua base, tranne nel caso in cui gli stessi siano parte integrante dell'oggetto litigioso, segnatamente allorquando il dispositivo rinvii a questi ultimi (cfr. DTF 144 V 418 consid. 4.2; 140 I 114 consid. 2.4.2 con rinvii; sentenza del TAF A-3624/2012 del 7 maggio 2013 consid. 6 con rinvii; ADELIO SCOLARI, *Diritto amministrativo, Parte generale*, 2002, n. 853 e 855; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *op. cit.*, n. 2.9-2.10). Di principio, la motivazione alla base di una decisione non è pertanto soggetta a ricorso (cfr. DTF 131 II 587 consid. 4.2.1; 120 V 233 consid. 1a).

1.3.3 Nel caso in disamina, con decisione 23 aprile 2021, l'autorità inferiore (cfr. atto n. A 23 dell'incarto prodotto dall'autorità inferiore su chiave USB [di seguito: inc. AFD]) – in qualità di datore di lavoro del ricorrente – ha disposto l'abbandono della procedura disciplinare aperta nei confronti del ricorrente in data 2 giugno 2020, poiché divenuta priva d'interesse a seguito della sottoscrizione dell'accordo per l'assunzione di una nuova funzione da parte dello stesso ricorrente, in data 22 marzo 2021 (cfr. atti n. A 14.1 e 14.2 dell'inc. AFD). L'abbandono della procedura disciplinare, senza conseguenza alcuna, è peraltro stato postulato dallo stesso ricorrente, con scritto 23 marzo 2021 (cfr. atto n. A 18 dell'inc. AFD).

Se non vi è dubbio alcuno che il ricorrente è il destinatario della predetta decisione e adempie al requisito formale (cfr. art. 48 cpv. 1 lett. a PA), non si può dire lo stesso per i due restanti requisiti materiali (cfr. art. 48 cpv. 1 lett. b e c PA) alla base della legittimazione ricorsuale, è meglio la sussistenza di un interesse attuale e concreto, degno di protezione, al suo annullamento, che verrà esaminato qui di seguito.

1.3.4 In concreto, il ricorrente chiede l'annullamento della decisione impugnata, facendo valere fondamentalmente un interesse diretto, concreto e attuale alla modifica della motivazione alla base decisione di abbandono della procedura disciplinare di cui al alla lett. a del dispositivo. A suo dire, l'autorità inferiore avrebbe dovuto precisare che la procedura disciplinare è abbandonata per l'assenza di rimproveri nei suoi confronti e non per il fatto che il procedimento ha perso d'interesse con la sottoscrizione dell'accordo per l'assunzione di una nuova funzione. Egli chiede dunque che la decisione impugnata sia annullata e modificata nel senso sopracitato, « [...] avendo un sicuro interesse a che negli atti personali che lo concernono non vi sia alcun provvedimento che, se non direttamente nell'esito ma sicuramente nelle motivazioni, gli imputi – come pretende la decisione impugnata – una violazione dei suoi doveri di servizio [...] ». A suo avviso, una tale decisione potrebbe pregiudicare l'esito di un'eventuale futura procedura disciplinare, costituendo « [...] un precedente ossia una circostanza aggravante, suscettibile di appesantire un eventuale futuro provvedimento disciplinare [...] ». In tal senso, egli contesta pure l'inserimento di tale decisione nei suoi atti personali, di cui alla lett. b del dispositivo (cfr. ricorso 25 maggio 2021, pagg. 5-6; osservazioni finali del 31 agosto 2021, pag. 2).

1.3.5 A tal proposito, il Tribunale osserva innanzitutto come, contrariamente a quanto da lui ritenuto, così facendo il ricorrente non faccia che contestare la motivazione alla base della decisione impugnata – anziché la lett. a del dispositivo in quanto tale – la quale non è chiaramente soggetta a ricorso, non essendoci nel dispositivo alcun rinvio esplicito ai considerandi (cfr. consid. 1.3.2 del presente giudizio). Le censure sollevate dal ricorrente circa la motivazione della decisione impugnata sono qui inammissibili.

1.3.6 Ciò constatato, il Tribunale rileva poi che, quand'anche si considerasse che il ricorrente voglia impugnare materialmente la lett. a del dispositivo della decisione impugnata, si dovrebbe comunque concludere ch'egli è sprovvisto di un interesse degno di protezione al suo annullamento.

Il ricorrente dimentica infatti che la procedura disciplinare è stata abbandonata non a motivo che non sarebbe stata accertata una violazione degli obblighi professionali, bensì unicamente a seguito della perdita d'interesse in correlazione con la sottoscrizione dell'accordo proposto dal suo datore di lavoro. Invero, dagli atti dell'incarto risulta infatti – come del resto rilevato dallo stesso ricorrente (cfr. ricorso 25 maggio 2021, pag. 3) – che il datore di lavoro prospettava di ritenere nei suoi confronti una violazione per negligenza grave dei doveri di servizio nonché di fedeltà (cfr. art. 20 LPers) e di conseguentemente chiudere la procedura disciplinare con la pronuncia di un ammonimento e una riduzione del salario del 5% per un anno, conformemente all'art. 99 cpv. 2 e 3 OPers (cfr. scritto 26 febbraio 2021, di cui all'atto n. A 13 dell'inc. AFD). In tale contesto, il prospettato proscioglimento da ogni imputazione appare poco realistico ed in ogni caso, fuori luogo.

Ora, lo spostamento di funzione proposto dal datore di lavoro nell'accordo sottoscritto dal ricorrente è senz'altro una possibile misura disciplinare contemplata dall'art. 99 cpv. 2 OPers. Con la differenza che nel caso specifico il datore di lavoro ha proposto al ricorrente la nuova funzione sotto forma di accordo, che quest'ultimo ha accettato con la sua sottoscrizione. Proprio perché si tratta di un accordo intervenuto tra le parti, nei confronti del ricorrente non è formalmente stata pronunciata alcuna misura disciplinare. Per effetto dell'intervenuto accordo, la procedura disciplinare è chiaramente divenuta priva d'oggetto e d'interesse, sicché è a giusta ragione che l'autorità inferiore ha sancito il suo abbandono, senza precisazione alcuna alla lett. a del dispositivo della decisione impugnata. Una tale formulazione è peraltro a favore del ricorrente e non pregiudica eventuali future procedure disciplinari, dal momento che in casu non è stata formalmente accertata alcuna negligenza grave da parte del ricorrente. Contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, detta decisione non gli imputa infatti alcuna violazione per negligenza dei suoi doveri di servizio e di fedeltà.

In tale contesto, il Tribunale non intravede alcun interesse attuale, concreto e diretto, del ricorrente a che la decisione impugnata venga annullata. Non si vede infatti quale sia l'interesse degno di protezione all'annullamento di una decisione, che di fatto comporta l'abbandono della procedura disciplinare aperta nei suoi confronti, come da lui stesso postulato dopo la sottoscrizione dell'accordo, con scritto 23 marzo 2021 (cfr. atto n. A 18 dell'inc. AFD). Su questo punto, il suo ricorso è pertanto inammissibile.

1.3.7 Analogo discorso, vale circa la censura relativa all'inserimento della decisione d'abbandono nell'incarto personale del ricorrente, tale inserimento essendo chiaramente nel suo interesse. Qualora tale decisione non

dovesse figurare nel suo incarto, non risulterebbe infatti più che la procedura disciplinare è stata abbandonata, con il rischio di risultare erroneamente tutt'ora pendente, così come giustamente rilevato dall'autorità inferiore (cfr. risposta 14 luglio 2021, punto n. 3.3). Non si vede dunque quale sia l'interesse degno di protezione a che la lett. b del dispositivo venga annullata. Anche su questo punto, il suo ricorso è dunque inammissibile.

1.3.8 Nulla cambia a tali conclusioni l'appello, per economia di procedura, all'art. 25a PA evocato dal ricorrente nelle sue osservazioni finali del 31 agosto 2021 a sostegno dell'ammissibilità del suo ricorso. Il ricorrente ritiene infatti di poter esigere sulla base dell'art. 25a PA che « [...] l'autorità inferiore accerti l'illiceità del proprio agire, rispettivamente revochi il suo atto materiale considerato illecito (l'abbandono del procedimento disciplinare sulla scorta di motivazioni pretestuose, in esito a procedura viziata dalla violazione del principio della buona fede), rispettivamente elimini le conseguenze di tale atto (che gli imputa una violazione per negligenza dei propri doveri di servizio) [...]» e che in caso di rifiuto, lui «[...] ha [avrà] diritto di esigere una decisione formale dell'autorità competente, che possa poi essere deferita all'autorità giudiziaria [...] ». Per tali motivi, ritiene che il Tribunale dovrebbe entrare nel merito del suo ricorso (cfr. citate osservazioni, pag. 2 seg.). Sennonché, come già sottolineato dal Tribunale (cfr. consid. 1.3.6 del presente giudizio), la decisione impugnata non imputa al ricorrente alcuna violazione per negligenza dei suoi doveri di servizio, dal momento che la procedura disciplinare è stata abbandonata. Neppure quest'ultimo argomento permette di ritenere un interesse degno di protezione del ricorrente e l'ammissibilità del suo ricorso. Giova inoltre rilevare come l'argomentazione del ricorrente è contraddittoria in quanto pretende avere il diritto di esigere una decisione da parte dell'autorità di prime cure in seguito ad un atto materiale ai sensi dell'art. 25a PA – segno quindi, che ritiene che non vi sia stata una decisione – per giustificare l'ammissibilità del suo ricorso – che quindi obbligatoriamente dovrebbe essere inoltrato contro una decisione ai sensi dell'art. 5 PA.

1.3.9 In definitiva, l'unica censura qui ricevibile è quella inerente alla mancata assegnazione di spese ripetibili da parte dell'autorità inferiore, che verrà esaminata al consid. 2 del presente giudizio. Per il resto, il ricorso va dichiarato inammissibile (cfr. consid. 1.3.3-1.3.8 del presente giudizio). In effetti, le censure relative alle varie violazioni del diritto di essere sentito – nella misura in cui portano sulle questioni di merito – non verranno qui esaminate, in quanto il ricorrente non ha interesse al ricorso.

2.

Da ultimo, il ricorrente ritiene che l'autorità inferiore avrebbe commesso un diniego di giustizia formale, non lasciandogli la possibilità di avanzare una richiesta di rifusione di spese di patrocinio prima della pronuncia dell'abbandono della procedura disciplinare (cfr. ricorso 25 maggio 2021, pag. 9; osservazioni finali del 31 agosto 2021, pag. 3).

Al riguardo, il Tribunale rileva – alla stregua dell'autorità inferiore – come nell'ambito della procedura disciplinare di prima istanza non vi sia alcun diritto alla rifusione delle spese ripetibili, non sussistendo alcuna base legale in tal senso. In effetti, in virtù dell'art. 98 cpv. 2 OPers, alla procedura disciplinare di prima istanza è applicabile la PA (cfr. consid. 1.1 del presente giudizio), la quale prevede unicamente l'assegnazione di spese ripetibili per la procedura di ricorso (cfr. art. 64 PA), ma non per la procedura di prima istanza. In assenza di una base legale specifica, non sussiste dunque alcun diritto a un'indennità di ripetibili in correlazione con la pregressa procedura disciplinare (cfr. DTF 140 V 116 consid. 3.4.2 con rinvii). Ne consegue, che è a giusta ragione che l'autorità inferiore non si è pronunciata sulla richiesta di ripetibili espressa dal ricorrente in correlazione con la procedura disciplinare. Ora, all'autorità inferiore può semmai essere rimproverato di non essersi espressa su tale censura esplicitamente, ma non di certo di non aver assegnato al ricorrente delle ripetibili, tale diritto – come detto – non sussistendo. In tale contesto, non è pertanto ravvisabile alcun diniego di giustizia, sicché pure tale censura va qui respinta.

3.

In definitiva, sulla base di quanto precede, il ricorso del ricorrente va respinto, per quanto ammissibile (cfr. consid. 1.3.9 del presente giudizio).

4.

In base all'art. 34 cpv. 2 LPers, rispettivamente dell'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 indennità a titolo di spese ripetibili.

(Il dispositivo è indicato alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto, per quanto ammissibile.

2.

Non si prelevano spese processuali, né vengono assegnate indennità a titolo di spese ripetibili.

3.

Comunicazione a:

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

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Sara Pifferi

Rimedi giuridici:

Le decisioni del Tribunale amministrativo federale in ambito di rapporti di lavoro di diritto pubblico possono essere impugnate davanti al Tribunale federale a condizione che concernano 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. 85 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 LTF). Se non si tratta di una contestazione a carattere pecuniario, il ricorso è ricevibile soltanto nella misura in cui concerna la parità dei sessi (art. 83 lett. g LTF). Se il ricorso in materia di diritto pubblico è ammissibile, esso deve essere interposto, nel termine di 30 giorni dalla notificazione della decisione contestata, presso il Tribunale federale, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerna (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 LTF). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: