



---

Corte I  
A-2675/2015

## Sentenza del 9 febbraio 2017

---

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Kathrin Dietrich, Marianne Ryter;  
cancelliere Manuel Borla

---

Parti

A. \_\_\_\_\_,  
...,  
patrocinato dall'avv. ...,  
...,  
ricorrente,

Contro

**Ufficio federale di polizia (fedpol),**  
Nussbaumstrasse 29, 3003 Berna,  
autorità inferiore.

---

Oggetto

Rimborso delle indennità di funzione.

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

a. Il 1° gennaio 1996 A.\_\_\_\_\_, classe ... è entrato alle dipendenze della Confederazione in qualità di ispettore della Polizia federale. Attribuito al servizio di inchieste di polizia giudiziaria, segnatamente con il compito di affrontare le problematiche conseguenti l'infiltrazione della mafia italiana e sudamericana sul territorio svizzero, egli è stato posto nella 22esima classe salariale.

b. Il 1° gennaio 2000 l'interessato è stato quindi promosso quale Commissario della polizia federale, con contestuale adeguamento ad una classe salariale superiore e meglio alla classe 25esima. A far tempo dal 1° gennaio 2001 tale funzione è stata confermata con contratto di lavoro, prevedendo un salario annuo di 127'927 franchi (comprensivo della 13esima mensilità) a cui veniva sommato il rimborso del carovita, l'indennità di residenza, come pure eventuali assegni familiari e di prima infanzia così come indicato precisamente dal contratto di lavoro:

<i>Besoldungsklasse: 25</i>	<i>Jahresgehalt Fr. 127'927.-</i>
	<i>+ Teuerungszuschlag</i>
	<i>+ Ortszuschlag</i>
	<i>+ allfällige Familenzulage</i>
	<i>+ allfällige Kinderzulagen</i>

c. Con contratto di lavoro del 19 dicembre 2003 e a far tempo dal 1° gennaio 2004, A.\_\_\_\_\_ è stato nominato quale Sostituto coordinatore presso il Centro di Cooperazione di polizia doganale (CCPD) a Chiasso. Posto in classe salariale 24 e per una percentuale lavorativa pari al 100%, all'interessato veniva corrisposto un salario annuo di 127'539.75 a cui si sommavano 3'112 franchi annui a titolo di indennità di residenza.

Con scritto del 16 gennaio 2006 il CCPD ha provveduto alla descrizione della funzione assunta da A.\_\_\_\_\_ quale "Sostituto del coordinatore e Responsabile operativo".

d. Con contratto di lavoro del 30 dicembre 2008 e a far tempo dal 1° gennaio 2009, A.\_\_\_\_\_ ha assunto la funzione di Responsabile operativo degli interventi presso il CCPD Chiasso. La classe salariale è rimasta invariata mentre il salario annuale versato fu aumentato a 136'266 franchi annui

a cui si aggiungeva un'indennità di residenza di 3'288 franchi. Tale contratto non prevedeva, come del resto i precedenti, alcuna indennità di funzione.

**B.**

Con email del 20 luglio 2011, A.\_\_\_\_\_, rivolgendosi a B.\_\_\_\_\_, proprio diretto superiore, *Chef de division principale suppléant* FEDPOL, ed esprimendo la propria insoddisfazione, ha chiesto di regolarizzare la propria funzione di Responsabile operativo degli interventi del CCPD di Chiasso (in seguito Responsabile Operativo CCPD), poiché essa era paragonabile alla funzione di *“un commissario capo di FEDPOL e [di] capo divisione”*. Con risposta del medesimo giorno B.\_\_\_\_\_, evidenziando che *“une classe supplémentaire est tout à fait jouable”*, ha rilevato che sarebbe stato opportuno creare un *“cahier des charges”* nuovo che rispecchiasse le funzioni assunte dall'interessato, così da regolarizzare una situazione *“qui crée une inégalité de traitement”*.

**C.**

Conseguentemente, il 9 dicembre 2011 e per il 1° gennaio 2012, le parti hanno stipulato un nuovo contratto di lavoro, il quale lasciava invariata la funzione dell'interessato, ovvero Responsabile Operativo CCPD, ma contemplava un adeguamento ad una classe di stipendio superiore indicata quale *“24 + 1 ad personam”* per un salario annuo di 143'479.70 franchi (13 mensilità di 11'036.90 franchi) e un'indennità annua di residenza di 3'369 franchi. Pure questo contratto, come del resto i precedenti, non contemplava alcuna indennità di funzione.

**D.**

Constatata una differenza sostanziale tra lo stipendio di dicembre 2011 e quello di gennaio 2012, segnatamente l'assenza dell'indennità di funzione, corrispondente nel dicembre 2011 a 600 franchi e nel gennaio 2012 non più versata, A.\_\_\_\_\_ ha chiesto delucidazioni al proprio superiore B.\_\_\_\_\_. In buona sostanza, l'interessato ha rilevato, dopo approfondimenti con le risorse umane, che il suo stipendio fosse pari a quello del dicembre 2011, con un aumento di 130 franchi a titolo di rincaro annuale, mentre erano assenti le indennità di funzione; ciò, benché dal 1.1.2012 egli fosse in classe salariale 25 e avesse mantenuto la medesima funzione esercitata sino a quel momento.

Dando seguito alle richieste dell'interessato, con email dell'8 febbraio 2012, B.\_\_\_\_\_ ha chiesto ai servizi preposti di correggere il salario ver-

sato. In particolare il diretto superiore ha evidenziato che il salario corrisposto non è quanto convenuto con il Servizio Risorse umane, a cui è stato chiesto *“que les 2,5% d’augmentation pour 2012 soient imputés sur le salaire 2012, en plus des 1,3% d’augmentation habituelle, ce aussi pour compenser la perte de l’indemnité”*.

Tale intervento ha comportato nuovamente il versamento dell’indennità di funzione dal febbraio 2012, con il recupero della spettanza di gennaio 2012. L’importo versato a tale titolo corrispondeva a 577.45 franchi mensili nel 2012 e a 580.35 franchi mensili per il 2013.

**E.**

Con estratto di salario del febbraio 2014 FEDPOL termina il versamento dell’indennità di funzione e contestualmente procede con la deduzione dell’importo versato a questo titolo nel gennaio 2014.

**F.**

Con lettera del 28 marzo 2014, a conferma del colloquio telefonico del 18 marzo precedente, il servizio delle risorse umane di FEDPOL ha quindi chiesto il rimborso dell’importo complessivo di 13’893.60 franchi, percepito a titolo di indennità di funzione dal 1° gennaio 2012 al 31 gennaio 2014 (12 x 577.45 per l’anno 2012 e 12 x 580.35 per l’anno 2013), evidenziando di essere incorso in un errore di natura amministrativa (*“méprise de nature administrative”*).

**G.**

Con scritto del 19 giugno 2014 FEDPOL ha trasmesso l’incarto riguardante l’interessato al proprio patrocinatore, la quale ne ha chiesto il complemento con lettera del 2 luglio 2014, segnatamente con rapporti interni e corrispondenza del servizio delle risorse umane, e ha rilevato al contempo di avere *“elementi oggettivi”* che confermano *“la fondatezza dell’indennità e la totale buona fede”* di A.\_\_\_\_\_. Con risposta del 22 luglio seguente FEDPOL ha ribadito la completezza dell’incarto trasmesso, evidenziando che i documenti segnalati sono da *“considerarsi atto interno al quale i cittadini non hanno diritto di accesso”* e indicando la volontà di giungere a un accordo sulle modalità di rimborso.

**H.**

Siccome alcuni tentativi di effettuare un incontro chiarificatore non hanno potuto concretizzarsi, il 21 novembre 2014 FEDPOL ha trasmesso bozza di accordo di rimborso, il cui contenuto non è stato condiviso dal ricorrente

che ha evidenziato come *“il cambiamento della classe salariale e l’attribuzione dell’indennità di funzioni attivate nel 2012, costituivano [...] per il funzionario, la dovuta concretizzazione degli adeguamenti promessi, che attendeva da anni”*.

**I.**

Con scritto del 14 gennaio 2015 FEDPOL ha evidenziato di non aver *“mai promesso alcun diritto ad ottenere aumenti salariali andanti oltre a quello consistente in un aumento di classe (ossia passaggio dalla classe 24 alla classe 24 + 1 ad personam), stipulato tramite contratto del 9 dicembre 2011 controfirmato”* dall’interessato, rilevando che avrebbe trasmesso una bozza di decisione soggetta ad impugnativa in ossequio del diritto di essere sentito. Contrariamente a quanto indicato, il 19 febbraio 2015, FEDPOL, ribadendo che la fattispecie sia da ricondurre a *“vari malintesi occorsi in passato”* senza che l’interessato possa esserne ritenuto responsabile, ha trasmesso un nuovo accordo transattivo, che ripartiva i pagamenti su un periodo di 36 mesi.

**J.**

Con scritto del 25 febbraio 2015 l’interessato ha chiesto alcune modifiche all’accordo trasmesso, proponendo la restituzione di 6’946.80 franchi, pari alla metà dell’importo totale.

**K.**

Con scritto del 6 marzo 2015 FEDPOL ha informato A.\_\_\_\_\_ di non potere accettare la controproposta formulata da quest’ultimo, trasmettendo, in ossequio del diritto di essere sentito, bozza della decisione relativa alla restituzione dell’importo di 13’893,60 franchi, con un modalità di rimborso in 36 mensilità da 385,90 franchi.

**L.**

Con decisione del 18 marzo 2015, FEDPOL (in seguito anche il datore di lavoro) ha quindi stabilito il rimborso di 13’893.60 franchi, da parte dell’interessato, percepito indebitamente a titolo di indennità di funzione; nello specifico la modalità di restituzione corrisponde a 12 mensilità pari a 577.45 franchi mensili nel 2012 e a 12 mensilità a 580.25 franchi mensili nel 2013, per complessivi 13’893.60 franchi, attraverso una modalità di trattenuta dal salario per 385.90 franchi mensili a far tempo dal maggio 2015 all’aprile 2018.

**M.**

Con scritto del 28 aprile 2015 A.\_\_\_\_\_ ha inoltrato ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale (in seguito TAF o il Tribunale) contro la decisione menzionata chiedendo, in via cautelare la concessione dell'effetto sospensivo, e in via principale l'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento della decisione impugnata, protestate tasse spese e ripetibili. Egli ha inoltre chiesto l'audizione di B.\_\_\_\_\_, di C.\_\_\_\_\_ e di V.\_\_\_\_\_, come pure l'edizione / verifica degli ordini di pagamento delle indennità di funzione versate al ricorrente dal febbraio 2012.

L'insorgente ha censurato in primo luogo la violazione del proprio diritto di essere sentito, poiché gli sarebbe stato negato l'accesso a documenti sensibili a fondamento della decisione impugnata. Inoltre, nel merito, A.\_\_\_\_\_ ha evidenziato che l'indennità litigiosa era giustificata, poiché in caso contrario *“il passaggio alla classe di stipendio 24 + 1 e l'azzeramento dell'indennità riconosciuta fino alla fine del 2011, avrebbe comportato una perdita salariale”*: da qui le *“espresse assicurazioni sul riconoscimento della controversa indennità”*. Ma anche se così non fosse, l'insorgente ritiene che nella fattispecie non siano dati i presupposti per una restituzione fondata sull'indebito arricchimento.

**N.**

Con ordinanza del 30 aprile 2015 il TAF ha riconosciuto l'effetto sospensivo alla decisione impugnata conferito *ex lege* sulla base dell'art. 55 cpv. 2 PA nella misura in cui l'oggetto litigioso è una prestazione pecuniaria da parte del ricorrente.

**O.**

Con osservazioni del 31 luglio 2015 l'autorità inferiore si è riconfermata nelle proprie conclusioni. Altrettanto ha fatto il ricorrente, con osservazioni finali del 2 novembre 2015. Per quanto più interessa al ricorso eventuali altre allegazioni in fatto ed in diritto verranno considerate nel prosieguo.

**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 lett. 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 FEDPOL, 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).

**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. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basilea 2013, n. marg. 2.149; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. ed., Zurigo/San Gallo 2016, 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; MOOR/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 la decisione, legittima o meno, relativa al rimborso di importi corrisposti a titolo di *indennità di funzione*, versati nel 2012 (12 x 577.45 franchi) e nel 2013 (12 x 580.35 franchi) per complessivi 13'893.60 franchi.

### **3.**

**3.1** Prima di addentrarsi nel merito delle singole censure sollevate nel gravame, occorre rilevare che il ricorrente ha chiesto l'audizione testimoniale di B.\_\_\_\_\_, di C.\_\_\_\_\_ e di V.\_\_\_\_\_, come pure l'edizione / verifica degli ordini di pagamento delle indennità di funzione versate ai funzionari del CCPD di Chiasso dal 2011 al 2013.

**3.2** Per costante giurisprudenza, il diritto di essere sentito sancito all'art. 29 cpv. 2 Cost. comprende anche – pur valendo nella procedura amministrativa, di regola, il principio inquisitorio – la facoltà per l'interessato di offrire mezzi di prova su punti rilevanti e di partecipare alla loro assunzione, o perlomeno di potersi esprimere sui risultati, in quanto possano influire sul giudizio (DTF 136 I 265 consid. 3.2; 135 II 286 consid. 5.1; 129 II 497 consid. 2.2 e riferimenti). Tale garanzia non impedisce tuttavia all'autorità in causa di procedere ad un apprezzamento anticipato delle prove richieste, se è convinta che esse non potrebbero condurla a modificare la sua opinione (cfr. art. 33 PA; DTF 136 I 229 consid. 5.3; 130 II 425 consid. 2.1; 125 I 127 consid. 6c/cc *in fine*; 124 I 208 consid. 4a e le sentenze citate).

**3.3** Nella fattispecie, l'offerta dei mezzi di prova sopra elencati deve essere respinta, siccome le richieste delle audizioni dei testi elencati e l'edizione dei documenti citati non apporterebbero alcun elemento utile per il presente giudizio, lo stesso potendo venir emanato sulla scorta del materiale già agli atti, come si vedrà nei considerandi qui di seguito.

#### 4.

**4.1** Il ricorrente lamenta innanzitutto la violazione del proprio diritto di essere sentito, nella misura in cui l'autorità inferiore gli avrebbe negato il diritto di *“accedere all'integralità degli atti che riguardano la fattispecie”*. L'autorità inferiore ha invece respinto le allegazioni dell'insorgente rilevando come unicamente gli atti riguardanti i fatti pertinenti e con valenza di prova sono da prendere in conto rispettivamente da esaminare e rientrano nel campo di applicazione dell'art. 26 PA. Inoltre essa avrebbe concesso al ricorrente il diritto di essere sentito con scritto del 6 marzo 2015 fissando un termine al 13 ottobre seguente, a cui il ricorrente non ha mai dato seguito.

#### 4.2

**4.2.1** Siccome il diritto di essere sentito è una garanzia di natura formale, la cui violazione implica, di principio, l'annullamento della decisione resa dall'autorità, indipendentemente dalle possibilità di successo del ricorso nel merito (cfr. DTF 132 V 387 consid. 5.1 con rinvii; DTAF 2009/36 consid. 7), tale doglianza deve quindi essere esaminata prioritariamente dall'autorità di ricorso (cfr. DTF 127 V 431 consid. 3d/aa e DTF 124 I 49 consid. 1).

**4.2.2** Detto diritto, sancito dall'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.; RS 101), è concretizzato in procedura amministrativa federale dagli art. 18, 26 – 33 e 35 cpv. 1 PA. Esso garantisce all'interessato segnatamente il diritto di accesso agli atti dell'incarto, ovvero il diritto di accesso agli elementi probatori pertinenti figuranti nel dossier (cfr. DTF 132 II 485 consid. 3.2).

Il diritto di accesso agli atti non è tuttavia assoluto, ma prevede determinate eccezioni. È il caso ad esempio degli atti e della documentazione interna dell'autorità (a titolo esemplificativo progetti di decisioni, proposte, appunti, rapporti, comunicazioni di servizio ecc.), che ha pronunciato la decisione impugnata, la quale è messa a disposizione per consultazione dell'interessato, a condizione che la stessa abbia influenzato la decisione e sia pertinente al fine della valutazione della stessa (tra le tante DTF 125 II 473 consid. 4a).

**4.3** Nella fattispecie, emerge dall'istruttoria che il ricorrente ha avuto accesso a tutta la documentazione pertinente eccezione fatta per una email interna relativa al calcolo degli importi. In proposito va rilevato che l'autorità di prima istanza non ha fondato la propria decisione su tale atto, bensì sulla

copiosa documentazione agli atti (circa 160 pagine recto), prodotta in sede ricorsuale e comprensiva delle informazioni necessarie per poter esercitare il proprio diritto di essere sentito. Ne discende quindi che i presupposti sopra indicati per l'accesso alla email, considerata quale documentazione interna dell'autorità, non sono adempiuti. Va infine rilevato che il contenuto di tale atto corrisponde in buona sostanza al contenuto di diversi scambi di corrispondenza avvenuti tra il ricorrente e il datore di lavoro. Ne discende quindi che le allegazioni del ricorrente non possono essere condivise dal presente Tribunale.

**4.4** A fronte di quanto sopra rilevato, la decisione qui impugnata non viola il diritto di essere sentito del ricorrente, nel suo corollario di accesso agli atti.

## **5.**

Nel merito, l'insorgente censura inoltre la violazione del diritto federale e meglio dei disposti federali in materia di indebito arricchimento. Infatti a suo dire, gli importi richiesti hanno beneficiato di un corretto e preciso fondamento a titolo di "*indennità di funzione*" e non sono stati versati per "*errore*" dal datore di lavoro (consid. 6). Ma se anche così non fosse, il ricorrente evidenzia di non essere più arricchito degli importi corrisposti e dunque di non essere più obbligato ad alcuna restituzione ex art. 64 CO, rispettivamente ritiene intervenuta la prescrizione dell'azione per indebito arricchimento giusta l'art. 67 CO.

## **6.**

**6.1** Nel proprio allegato ricorsuale, l'insorgente ha evidenziato che le indennità di funzione (*Funktionszulage*) erano giustificate e legittime. Nello specifico egli ha rilevato di avere percepito, fino al dicembre 2012, "*un'indennità di servizio pari a CHF 30.00 giornalieri per servizi notturni, festivi e picchetti, pari in media a CHF 600.00 mensili*" (cfr. osservazioni pag. 3), e di essere stato cosciente che "*acquisendo la classe salariale 24+1 [...] andava a perdere questa indennità di servizio e subiva quindi una perdita effettiva di reddito anziché un aumento della retribuzione complessiva*" (cfr. osservazioni pag. 3); ciononostante B.\_\_\_\_\_, suo superiore diretto, aveva prodotto le necessarie assicurazioni "*affermando che questa perdita sarebbe stata compensata da una nuova indennità di circa CHF 500.00, limitata nel tempo (2012-2013), finché non fosse stata compensata da un effettivo aumento salariale*" (cfr. osservazioni pag. 3). A sostegno

della fondatezza delle indennità di funzione A.\_\_\_\_\_ ha evidenziato l'immediato ed automatico ripristino del versamento, dal mese di febbraio 2012, dopo reclamazione presso il proprio diretto superiore.

L'autorità inferiore ha evidenziato che dagli atti, in particolare dagli scritti di posta elettronica, non emerge "*alcuna garanzia riguardo al versamento aggiuntivo allo stipendio di un'indennità mensile fissa*" (cfr. osservazioni pag. 4). Il datore di lavoro ha rilevato, in buona sostanza, che il contratto sottoscritto, il 9 dicembre 2011, non prevede "*alcuna indennità di qualsivoglia natura oltre all'aumento della classe di stipendio da 24 alla 24 + 1 ad personam*". Inoltre, FEDPOL ha sottolineato che senza tale aumento di classe salariale, dal 2012, A.\_\_\_\_\_ non avrebbe più avuto diritto ad alcuna indennità compensatoria, nemmeno l'aumento di 2,5%, conseguente alla valutazione personale – di cui fa menzione il superiore diretto B.\_\_\_\_\_ – in quanto nel 2011 egli aveva ormai raggiunto il tetto salariale massimo per la classe 24.

## 6.2

**6.2.1** Secondo l'art. 2 della Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers, RS 172.220.1) la LPers si applica al personale dell'amministrazione federale. Ai sensi dell'art. 6 cpv. 2 LPers, il rapporto di lavoro è sottoposto, sempre che la LPers non prevedeva disposizioni derogatorie, anche alla Legge federale di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (CO; RS 220); per quanto concerne l'applicabilità del CO, si veda la sentenza del Tribunale amministrativo federale A-4659/2010, del 14 giugno 2011, consid. 3 e riferimenti). Entro i limiti della LPers e del CO, il rapporto di lavoro è regolato in dettaglio nelle disposizioni d'esecuzione, in particolare dal contratto collettivo di lavoro, qualora esista, e dal contratto di lavoro (art. 6 cpv. 4 LPers). In particolare, giusta l'art. 62 cpv. 1 CO, chi senza causa legittima si trovi arricchito a danno dell'altrui patrimonio, è tenuto a restituire l'arricchimento. In altre parole e secondo un principio generale, le devoluzioni fatte in ragione di motivi che poi non si avverano, che in realtà non sussistono o che in seguito vengono a cadere devono essere restituite, a meno che la legge preveda il contrario. Codificata all'art.62 cpv. 2 CO per il diritto privato, questa regola vale anche nell'ambito del diritto pubblico (sentenza del TF 2C\_673/2008 del 9 febbraio 2009, consid. 3.1; HÄFELIN/ MÜLLER/UHLMANN, op. cit., 2016, n. 760).

**6.2.2** Giusta l'art. 8 cpv. 1 LPers il rapporto di lavoro nasce dalla conclusione di un contratto di lavoro di diritto pubblico in forma scritta. Tale contratto menziona le parti e disciplina almeno (cfr. art. 25 cpv. 2 OPers):

- a. l'inizio e la durata del rapporto di lavoro;
- b. la funzione o il settore di attività;
- c. il luogo di lavoro e le condizioni relative al trasferimento;
- d. la durata del periodo di prova;
- e. il tasso di occupazione;
- f. la classe di stipendio e lo stipendio;
- g. l'istituto e il piano di previdenza

Questa forma scritta risponde ad una esigenza di sicurezza giuridica (cfr. HARRY NÖTZLI, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], *Bundespersonalgesetz [BPG]*, 2013, Art. 13 Rz. 5, PETER HÄNNI, *Personalrecht des Bundes*, in: *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Organisationsrecht*, Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli [Hrsg.], Bd. I Teil 2, 2. Aufl. 2004, Rz. 52). In altre parole significa che ogni modifica contrattuale necessita per la propria validità la forma scritta (art. 13 LPers, art. 30 cpv. 1 OPers).

In materia di stipendio, le disposizioni di esecuzione possono prevedere il versamento di supplementari per adeguarlo in particolare alla situazione regionale del mercato del lavoro, all'infrastruttura locale o ai bisogni specifici del settore (art. 15 cpv. 4 LPers). Tra le differenti tipologie di supplementi sul salario gli artt. 43 e segg. OPers annoverano segnatamente, le indennità di residenza (art. 43 OPers), la compensazione del rincaro (art. 44 OPers), l'aumento reale dello stipendio (art. 44a OPers), le indennità per lavoro domenicale, notturno e servizi di picchetto (art. 45 OPers), le indennità di funzione (art. 46 OPers), come pure i premi di prestazione (art. 49 LPers).

Giusta l'art. 46 OPers le indennità di funzione possono essere versate a impiegati che adempiono compiti particolarmente esigenti senza che tuttavia si giustifichi un trasferimento durevole in una classe di stipendio superiore (cpv. 1); inoltre le indennità di funzione non devono superare la differenza tra l'importo massimo della classe di stipendio stabilita nel contratto di lavoro e l'importo massimo stabilito per la funzione con classe di stipendio superiore (cpv. 2).

La giurisprudenza ha già avuto modo di rilevare che le indennità di funzione e i premi di prestazione si fondano su delle "cause temporanee". In particolare l'indennità di funzione non dipende dalla valutazione personale, bensì può essere corrisposto al lavoratore che si vede attribuita un compito/mansione che sono di spettanza della funzione più elevata, rispetto a quella in cui si trova. Va rilevato che l'indennità di prestazione è uno stru-

mento meno flessibile rispetto al premio di prestazione, poiché contrariamente a quest'ultimo, deve essere previsto nel budget, alla luce del versamento mensile (DTAF 2014/44, pag. consid. 7.2.3). In altre parole con il versamento dell'indennità di funzione il datore di lavoro riconosce che il ricorrente ha esercitato durante il periodo della propria attività lavorativa delle funzioni più elevate rispetto alla funzione in cui risulta essere inquadrato (DTAF 2014/44, pag. consid. 7.2.3).

### 6.3

**6.3.1** Nella fattispecie, dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2011 il ricorrente ha ricoperto la funzione di Responsabile degli interventi CCPD, in classe salariale 24 (cfr. contratto di lavoro del 30 dicembre 2008, doc. 10); dal 1° gennaio 2012 in poi, egli ha continuato a ricoprire la funzione di Responsabile degli interventi CCPD, ma è stato posto in classe salariale 24 + 1 (cfr. contratto di lavoro del 9 dicembre 2011, doc. 12). Sebbene la funzione fosse rimasta la medesima e anzi dal gennaio 2012 la classe salariale era superiore, la diminuzione dello stipendio corrisposto nel gennaio 2012 era evidente:

	dic. 2011 (CS 24)	gen. 2012 (CS 25)
<i>Salario 1/13</i>	11'036.90	11'169.70
<i>Ind loc: importo mensile</i>	280.80	282
<i>Indennità diverse</i>	600	0.--
<i>Premi per prestazioni</i>	2'000	0.--
<i>13a stipendio mensile</i>	919.75	0.--

In particolare risalta, non tanto l'assenza giustificata nel gennaio 2012 della voce *premi per prestazioni* e *13a stipendio mensile*, quanto l'assenza della voce *indennità diverse*, la quale, come vedremo in seguito, non gode di un fondamento giuridico sufficiente.

**6.3.2** Dalla documentazione agli atti emerge che B. \_\_\_\_\_ – in qualità di *Chef de division principale suppléant* e in rappresentanza del datore di lavoro – ha informato il ricorrente che le comunicazioni giunte dal servizio stipendi, ossia il *passaggio in classe 25 con partenza con lo stipendio di dicembre 2011* (cfr. email A. \_\_\_\_\_ dell'8 febbraio 2012), "*n'est pas ce qui avait été convenu avec HR*" (cfr. email B. \_\_\_\_\_, dell'8 febbraio 2012). In maniera ancora più evidente, il superiore diretto ha evidenziato che "*nous avons demandé, et c'est logique quel les 2,5% d'augmentation*

*pour 2012 soient imputés sur le salaire 2012, en plus des 1,3% d'augmentation habituelle*", e ciò con l'obbiettivo chiaro ed esplicito di compensare la perdita dell'indennità con il passaggio alla classe 25 (cfr. email Pecorini del 8 febbraio 2012 *"ce aussi pour compenser la perte de l'indennité"*). In queste circostanze il Tribunale deve constatare che tra le parti, le quali hanno espresso la loro reciproca manifestazione di volontà, vi fu un accordo avente per oggetto la compensazione dell'assenza dell'indennità di funzione dal gennaio 2012 con un'altra modalità di versamento. Che poi la si voglia denominare indennità di funzione o con un altro termine, poco importa.

Quanto ritenuto, trova conferma e riscontro nei fogli di salario di febbraio 2012 e dei seguenti mesi: dagli stessi emerge infatti che il datore di lavoro ha ritenuto giustificata la pretesa del ricorrente, con conseguente ripristino del versamento dell'indennità di funzione per un importo di franchi 577.45 nel 2012 e di franchi 580.35 nel 2013. Va inoltre rilevato che FEDPOL ha pure recuperato l'assenza di versamento avvenuto nel mese di gennaio 2012 (cfr. doc. 13 e 16 ricorrente). Del resto, una diversa valutazione sarebbe difficilmente comprensibile considerato che durante il periodo di versamento dell'indennità di funzione, dal gennaio 2009 al dicembre 2011, il ricorrente già ricopriva la funzione di Responsabile degli interventi CCPD Chiasso; funzione che ha continuato a ricoprire anche dal gennaio 2012.

Questa tesi trova altresì conferma nello scritto email del 1° aprile 2014 di V.\_\_\_\_\_. Quest'ultimo, che all'epoca dei fatti rivestiva la medesima funzione dell'insorgente quale Responsabile degli interventi CCPD a Ginevra e versava nella medesima situazione del ricorrente (*"je crois que la situation de A.\_\_\_\_\_ à Chiasso est exactement identique à la mienne"*, cfr. doc. A-35), ha evidenziato che *"la prime de fonction devait notamment compenser en partie la perte d'autres indemnités auxquelles je n'avais plus droit en ne faisant plus de services irréguliers"* (cfr. doc. citato).

**6.3.3** In questo contesto le affermazioni del datore di lavoro, secondo cui con la stipulazione del nuovo contratto del 9 dicembre 2011 egli *"non poteva e non può in alcun modo far valere un diritto a un'indennità compensatoria supplementare"*, poiché *"non è prevista alcuna indennità di qualsivoglia natura"* (cfr. doc. 12), non può essere condivisa: come sopra rilevato il legislatore ha chiaramente evidenziato che il contratto di lavoro debba *"almeno"* contenere determinate indicazioni tra cui la classe salariale e il salario, ma in nessun modo si può ritenere che il contratto di lavoro debba indicare pure una indennità, sia essa di funzione o di prestazione; è la legge che in determinate circostanze lo permette. Il datore di lavoro che

pretende ora il contrario contraddice il proprio comportamento mantenuto dal gennaio 2009 al dicembre 2011: in effetti sulla base del contratto in essere tra le parti – firmato in data 30 dicembre 2008 – non era prevista alcuna indennità di funzione, ma solamente un'indennità di residenza. Ciononostante FEDPOL ha versato mensilmente un'indennità di funzione, che oggi pretende non sia più dovuta poiché non pattuita esplicitamente nel contratto.

**6.3.4** Va infine evidenziato che persino un'interpretazione conforme all'art. 52a OPers protegge il lavoratore nelle proprie pretese. Infatti dalla stessa emerge che qualora la funzione del lavoratore fosse inquadrata in una classe salariale inferiore, per motivi non riconducibili allo stesso e lo stipendio precedente fosse superiore all'importo massimo stabilito per la nuova classe, lo stipendio resta invariato. In questo contesto mal si comprende che nella fattispecie in esame, per la stessa funzione e con un adeguamento ad una classe salariale superiore, il ricorrente avrebbe dovuto percepire un salario inferiore alla precedente ed inferiore classe salariale.

**6.4** A fronte di quanto sopra indicato appare evidente che il versamento degli importi oggi richiesti a titolo di indennità di funzione era legittimo e giustificato dalle circostanze. Ne discende quindi che non occorre analizzare oltre l'ottemperamento delle condizioni dell'azione per arricchimento illecito su cui l'autorità inferiore fonda la propria decisione.

## **7.**

A titolo abbondanziale il Tribunale rileva che il ricorrente pretende inoltre che la pretesa del datore di lavoro non meriti tutela per intervenuta prescrizione. In proposito giusta l'art. 67 CO, l'azione di indebito arricchimento si prescrive in un anno decorribile dal giorno in cui il danneggiato ebbe conoscenza del suo diritto di ripetizione. Dagli atti emerge che nel febbraio 2014 con il versamento di salario, FEDPOL non solo ha bloccato l'indennità di funzione ma ha pure dedotto l'importo relativo all'indennità litigiosa versato il mese precedente, ovvero nel gennaio 2014: ne discende quindi che con un agevole calcolo matematico potevano essere sommate le 24 mensualità ottenendo in breve e senza alcuna difficoltà l'importo oggetto di azione di restituzione per arricchimento illecito. Tale azione è stata formalmente proposta unicamente con decisione nel marzo del 2015. Ora, sia che si consideri la bozza di decisione del 6 marzo 2015, in ossequio del diritto di essere sentito dell'interessato, sia che si consideri il 18/20 marzo 2015, giorno della decisione formale di richiesta di rimborso rispettivamente di notifica al patrocinatore del ricorrente, il termine annuale per esercitare l'azione di indebito arricchimento era decorso. Infatti esso, come visto, è

iniziato a decorrere nel mese di febbraio 2014, presumibilmente il 25 febbraio 2014 contestualmente al versamento dello stipendio e della deduzione dell'indennità di funzione del mese precedente, allorquando FEDPOL disponeva di tutte le informazioni necessarie per esercitare il suo presunto diritto. Di transenna lo scrivente Tribunale rileva che secondo consolidata giurisprudenza, allorquando la prescrizione risulta essere a detrimento dell'amministrato che aziona lo Stato, la prescrizione non deve essere rilevata d'ufficio (cfr. DTF 111 Ib 269 consid. 3a/bb; 106 Ib 357 consid. 3a; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-1402/2006 del 17 luglio 2007 consid. 2.4); invece, allorquando è lo Stato ad essere creditore nei confronti dell'amministrato, l'eccezione della prescrizione deve essere analizzata d'ufficio, senza che sia necessario che l'amministrato ne abbia allegato la censura (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale A-5294/2012 del 18 giugno 2013 consid. 4.1 e A-7509/2006 del 2 luglio 2007 consid. 10 con rinvii; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n° 786).

Ferme queste premesse la decisione dell'autorità inferiore non merita tutela nemmeno per intervenuta prescrizione della pretesa dello Stato qui litigiosa.

#### **8.**

A fronte di quanto sopra la decisione impugnata viola il diritto federale e deve essere annullata.

#### **9.**

In base all'art. 34 cpv. 2 della legge sul personale federale (LPers, RS 172.220.1), la procedura di prima istanza nonché la procedura di ricorso in controversie concernenti il rapporto di lavoro sono gratuite. Giusta l'art. 7 cpv. 1 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), al ricorrente viene assegnato l'importo di 1'000 franchi a titolo di ripetibili.

(il dispositivo è sulla pagina seguente)

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:**

**1.**

Il ricorso è accolto.

**2.**

Non si prelevano spese processuali.

**3.**

Alla crescita in giudicato del presente giudizio l'autorità inferiore corrisponderà al ricorrente l'importo di 1'000 franchi 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: