



---

Corte I  
A-1661/2011

## **Sentenza del 26 marzo 2012**

---

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Markus Metz e Marianne Ryter Sauvant, cancelliere Federico Pestoni.

---

Parti

**A.** \_\_\_\_\_,  
patrocinato dall'Avv. **B.** \_\_\_\_\_,  
ricorrente,

contro

**Direzione generale delle dogane (DGD)**, Sezione Servizio giuridico, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern, autorità inferiore.

---

Oggetto

diritto del personale.

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

Il signor A.\_\_\_\_\_ è stato impiegato presso l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) a far tempo dal (...), dapprima come aspirante guardia di confine ed in seguito in qualità di guardia di confine.

**B.**

Con decisione del (...), il Comando della regione guardie di confine IV di Lugano ha disdetto, nel rispetto dei termini di preavviso, il rapporto di lavoro con il signor A.\_\_\_\_\_ per la fine del mese di aprile del (...), fondandosi sull'art. 12 cpv. 6 lett. c della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers, RS 172.220.1). Con tale atto il Comando regione guardie di confine IV ha pure revocato l'effetto sospensivo all'eventuale ricorso.

**C.**

Con atto del 4 novembre 2008, il signor A.\_\_\_\_\_ ha interposto opposizione, presso il Comando regione guardie di confine IV, sia contro la risoluzione del rapporto di lavoro sia contro la revoca dell'effetto sospensivo.

**D.**

Con scritto del 19 novembre 2008 il Comando regione guardie di confine IV ha chiesto alla Direzione generale delle dogane di confermare la validità della disdetta e di respingere la citata opposizione.

**E.**

Con decisione del 20 aprile 2009, la Direzione generale delle dogane ha respinto l'opposizione del signor A.\_\_\_\_\_ e confermato lo scioglimento del rapporto di lavoro, togliendo inoltre l'effetto sospensivo all'eventuale ricorso.

Con ricorso del 27 aprile 2009 il signor A.\_\_\_\_\_ si è rivolto al Tribunale amministrativo federale chiedendo il respingimento della decisione summenzionata e la restituzione dell'effetto sospensivo al ricorso. Con decisioni supercautelare e cautelare del 28 aprile 2009 rispettivamente 19 maggio 2009 lo scrivente Tribunale ha restituito l'effetto sospensivo al ricorso del signor A.\_\_\_\_\_.

Il ricorso è stato respinto con sentenza del 26 agosto 2009 e la decisione di risoluzione del rapporto di lavoro è stata confermata.

**F.**

Contro detta sentenza, in data 16 settembre 2009, è stato interposto ricorso – con richiesta di restituzione dell'effetto sospensivo – presso il Tribunale federale.

**G.**

Con conteggio stipendio del mese di settembre 2009, il signor A. \_\_\_\_\_ ha ricevuto dall'AFD un importo pari a fr. 168'014.70 a valere quale indennità unica per partenza anticipata.

**H.**

Con decreto del 5 novembre 2009, l'Alta Corte ha concesso l'effetto sospensivo al ricorso.

**I.**

Vista la concessione dell'effetto sospensivo, nel corso del mese di novembre del 2009, il signor A. \_\_\_\_\_ ha restituito all'AFD, su richiesta di quest'ultima, l'indennità di partenza in attesa del verdetto del Tribunale federale.

**J.**

Con circolare n. 116.9/08.001 del 1° gennaio 2010, l'AFD ha informato i propri collaboratori che, a determinate condizioni, i membri del Corpo delle guardie di confine avevano diritto ad un'indennità unica in caso di uscita anticipata dal Corpo. Il documento precisava – tra le altre cose – che ciò valeva anche quando il rapporto di lavoro veniva risolto dal datore di lavoro.

In data 11 giugno 2010, sulla Raccolta ufficiale (RU 2010 2649) è stata pubblicata la modifica dell'art. 34a cpv. 3, frase introduttiva, dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers, RS 172.220.111.3). Tale cambiamento legislativo, che comportava la fine del diritto all'indennità unica in caso di uscita anticipata dal Corpo delle guardie di confine, è poi entrato in vigore il 1° luglio 2010.

Il medesimo giorno, con circolare n. 111.62/10.001, l'AFD ha annunciato ai propri collaboratori la citata modifica legislativa, invitando chi avesse voluto ottenere l'indennità unica per uscita anticipata dal Corpo a volersi dimettere entro il 30 giugno 2010.

**K.**

Con scritto del 22 giugno 2010, il signor A. \_\_\_\_\_ ha comunicato la sua

intenzione di voler continuare a lavorare presso l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), rammentando tuttavia che nel caso in cui il Tribunale federale avesse respinto il citato ricorso, egli avrebbe avuto diritto ad un'indennità di partenza posto che la disdetta datata (...) era stata pronunciata prima dell'entrata in vigore della modifica dell'ordinanza suesposta.

**L.**

Con sentenza del 28 luglio 2010, il Tribunale federale ha respinto il ricorso interposto dal signor A.\_\_\_\_\_ confermando definitivamente la disdetta del rapporto di lavoro emessa dal Comando regione guardie di confine IV.

**M.**

Con scritto del 17 agosto 2010, l'AFD ha informato il signor A.\_\_\_\_\_ che la risoluzione del rapporto di lavoro era stata fissata per il (...).

**N.**

Con scritto del 15 settembre 2010, il signor A.\_\_\_\_\_ ha sollecitato il versamento dell'indennità di partenza che, a suo avviso, gli era ancora dovuta.

**O.**

Con decisione del 29 ottobre 2010, il Comando regione guardie di confine IV ha respinto la richiesta del signor A.\_\_\_\_\_, poiché essendo il rapporto di lavoro terminato dopo il 1° luglio 2010 egli non aveva più alcun diritto all'indennità di partenza secondo il nuovo art. 34a cpv. 3 OPers.

**P.**

In data 17 novembre 2010, il signor A.\_\_\_\_\_ ha interposto ricorso presso il servizio giuridico del Dipartimento federale delle finanze (DFF) contro la predetta decisione, chiedendo in particolare l'annullamento della stessa ed il versamento di un'indennità pari a 176'417.80 franchi (dedotti i contributi di legge).

Con scritto del 24 novembre 2010 il servizio giuridico del Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha risposto al signor A.\_\_\_\_\_ dichiarandosi incompetente per la trattazione della causa e rinviando quest'ultimo dinanzi alla Direzione generale delle dogane.

Con decisione del 21 febbraio 2011 la Direzione generale delle dogane ha respinto il ricorso del signor A.\_\_\_\_\_ confermando la decisione del 29 ottobre 2010 del Comando regione guardie di confine IV.

**Q.**

Con ricorso del 17 marzo 2011, il signor A.\_\_\_\_\_ (di seguito: il ricorrente) ha interposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale contro la predetta decisione della Direzione generale delle dogane (DGD, di seguito: autorità inferiore).

**R.**

Con scritto del 16 giugno 2011, l'autorità inferiore ha fatto pervenire allo scrivente Tribunale le proprie osservazioni al ricorso, nelle quali, portando alcune precisazioni a sostegno delle proprie tesi, ha concluso confermando appieno la propria decisione del 21 febbraio 2011 e chiedendo il respingimento integrale del ricorso.

**S.**

Invitato a presentare le proprie, eventuali, osservazioni finali, il ricorrente è rimasto silente.

Ulteriori fatti ed argomenti addotti dalle parti verranno ripresi nei considerandi di seguito, qualora risultino giuridicamente determinanti per l'esito della vertenza.

**Diritto:**

**1.**

**1.1.** Fatta eccezione delle decisioni previste dall'art. 32 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), lo scrivente Tribunale, in virtù dell'art. 31 LTAF, 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) prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

**1.2.** Nella presente fattispecie, l'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, emessa dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD), che è un ufficio subordinato al dipartimento federale delle finanze (DFF) ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF.

**1.3.** Il ricorrente ha preso parte alla procedura dinanzi all'autorità inferiore. Inoltre, in quanto destinatario della decisione impugnata, che conferma la decisione del 29 ottobre 2010 della Regione guardie di confine IV, il ricorrente è particolarmente toccato dalla stessa e vanta pertanto un interesse attuale e degno di protezione al suo annullamento o alla sua modificazione (art. 48 PA). Egli è pertanto legittimato ad aggravarsi contro di essa.

**1.4.** I requisiti relativi ai termini di ricorso (art. 50 PA), alla forma ed al contenuto dell'atto di ricorso (artt. 51 e 52 PA) sono soddisfatti. Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

## **2.**

Con ricorso al TAF possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza (art. 49 PA). Lo scrivente Tribunale non è vincolato né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA) né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3<sup>a</sup> ed., Berna 2011, p. 300). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati. L'autorità competente procede infatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (DTF 122 V 157, consid. 1°; DTF 121 V 204, consid. 6c; sentenze del TAF del 29 settembre 2009 nella causa A-5881/2007, consid. 1.2 e del 19 luglio 2010 nella causa A-344/2009, consid. 2.2 e riferimenti citati).

## **3.**

Nella fattispecie, il ricorrente contesta la decisione dell'Amministrazione federale delle dogane del 21 febbraio 2011. I gravami sollevati nell'atto ricorsuale sono riassunti qui di seguito.

Anzitutto, a detta del ricorrente, l'autorità inferiore avrebbe violato il diritto federale, applicando erroneamente l'art. 34a cpv. 3 dell'OPers. Infatti, stando al ricorrente, nella fattispecie sarebbe applicabile la citata disposizione nella sua versione valida fino al 30 giugno 2010 posto che egli aveva ricevuto la disdetta del rapporto di lavoro – poi protrattosi fino alla fine di agosto del 2010 in virtù dell'effetto sospensivo ai ricorsi concesso dallo scrivente Tribunale rispettivamente dal Tribunale federale – già il 9 ottobre 2008. In questo modo, a suo avviso, egli avrebbe diritto all'ottenimento dell'indennità unica in caso di uscita anticipata dal Corpo

delle guardie di confine che, appunto, era contemplata dalla vecchia legislazione.

In seguito il ricorrente lamenta l'arbitrarietà della decisione impugnata e la violazione del principio della buona fede da parte del datore di lavoro. A detta del ricorrente, la decisione di negargli l'indennità prevista dal vecchio art. 34a cpv. 3 OPers per il solo fatto di aver esercitato un suo diritto, con conseguente prolungamento, di fatto, del rapporto di lavoro, sarebbe insostenibile ed in contraddizione urtante con il senso della giustizia. Oltre a ciò, a suo avviso, tale provvedimento costituirebbe un caso di retroattività della legge in senso stretto e, pertanto, salvo casi particolari, già di per sé vietato. Anche volendolo considerare un caso di retroattività della legge in senso improprio, il ricorrente conclude all'annullamento della decisione impugnata per violazione del principio della buona fede. In particolare, il ricorrente fa valere che il datore di lavoro – pur essendone a conoscenza – non lo avrebbe reso attento al fatto che egli aveva male interpretato la circolare dell'11 giugno 2010.

Da ultimo, il ricorrente censura la decisione dell'autorità inferiore affermando che essa, oltre a quanto già suesposto, violerebbe il principio dell'uguaglianza di trattamento generando una situazione di evidente disparità con i colleghi la cui disdetta – come nel suo caso – è stata data prima del 30 giugno 2010 ed hanno ricevuto l'indennità.

In sunto, il ricorrente lamenta l'infondatezza della decisione impugnata, che violerebbe il diritto federale, i principi della buona fede e dell'uguaglianza di trattamento e sarebbe comunque inadeguata alla situazione concreta.

#### **4.**

Il ricorrente lamenta dapprima la violazione del diritto federale da parte dell'autorità inferiore.

**4.1.** La presente procedura, vista la pretesa ricorsuale, ha per oggetto il mancato ottenimento dell'indennità in caso di uscita anticipata dal Corpo delle guardie di confine da parte di un dipendente che, poiché licenziato prima della modifica dell'art. 34a cpv. 3 OPers, pretende di averne diritto. I rapporti di lavoro degli impiegati dell'amministrazione federale – e dunque anche i membri del Corpo delle guardie di confine – sottostanno alla legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers, RS 172.220.1) (art. 2 LPers). Secondo l'art. 6 cpv. 3 LPers le disposizioni esecutive regolano nei dettagli il rapporto di lavoro.

Ai sensi dell'art. 6 cpv. 2 LPers, il rapporto di lavoro – oltre alla LPers ed alle disposizioni esecutive – è sottoposto, per analogia ed a titolo suppletivo, alla legge federale del 30 marzo 1911 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 TAF A-4659/2010, del 14 giugno 2011, consid. 3 e rif. cit.).

**4.2.** Il 1° luglio 2010 è entrata in vigore la modifica dell'art. 34a cpv. 3 OPers. Nel valutare quale versione del citato disposto debba essere applicata nel presente caso, vale il principio secondo cui sono determinanti quelle disposizioni giuridiche valide al momento della realizzazione della fattispecie giuridicamente rilevante (PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, *Droit Administratif, Partie générale et éléments de procédure*, Neuchâtel 2011, n. 134, pag. 31; MAX IMBODEN/RENÉ RHINOW, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, 5<sup>a</sup> ed., n. 15 B I). Secondo la giurisprudenza forgiata dall'Alta corte, la legalità di un atto amministrativo dev'essere giudicata, di regola, in base al diritto vigente al momento dell'emanazione dello stesso (DTF 130 V 329, consid. 2.3; DTF 125 II 591, consid. 5e/aa). Questo principio si basa principalmente sul concetto secondo il quale l'istituto del ricorso di diritto amministrativo tende in primo luogo al controllo della legalità della decisione querelata, motivo per cui eventuali modifiche delle disposizioni pertinenti intervenute durante la procedura di ricorso sono da considerarsi irrilevanti (MARCO BORGHI, *Il diritto amministrativo intertemporale*, *Revue de droit suisse [RDS] / Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR]* 1983, II, pag. 487). Il fatto di applicare la regolamentazione in vigore al momento della pronuncia della prima decisione corrisponde del resto ad un principio generale del diritto pubblico (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6a ed. Zurigo 2010, n. 325 segg.).

**4.3.** Il licenziamento del ricorrente è avvenuto il (...). Nel caso in esame, tale atto costituisce la "fattispecie giuridicamente rilevante" posto che l'indennità oggetto della vertenza costituisce una questione accessoria, strettamente connessa ed immediatamente conseguente alla decisione di porre fine al rapporto di lavoro. Peraltro, tale pretesa avrebbe già potuto essere sollevata e liquidata nell'ambito della procedura di licenziamento.

L'autorità inferiore, dal canto suo, considera che la fattispecie giuridicamente rilevante corrisponda, alternativamente, alla fine effettiva del rapporto di lavoro o al verdetto dell'Alta Corte. Ella espone che la fine effettiva del rapporto di lavoro è avvenuta il 31 agosto 2010, visto in

particolare la restituzione dell'effetto sospensivo concessa dallo scrivente Tribunale e successivamente dal Tribunale federale. Quest'ultimo ha respinto il ricorso con sentenza del 28 luglio 2010. Invocando un ipotetico effetto retroattivo dell'effetto sospensivo, l'autorità inferiore sostiene che sarebbero applicabili le disposizioni dell'OPers nella nuova versione entrata in vigore al 1° luglio 2010 (cfr. consid. di fatto J qui sopra) che hanno soppresso il diritto all'indennità di partenza richiesta dal ricorrente (cfr. qui di seguito, consid. 5.1 e segg.).

Tale argomentazione non può essere seguita dallo scrivente Tribunale. L'effetto sospensivo costituisce una misura provvisoria ed ha come obiettivo la salvaguardia – per ragioni di praticità e proporzionalità – di una situazione di fatto nella procedura ricorsuale, non di procrastinare gli effetti giuridici dell'atto contestato influenzando, oltretutto, il diritto ad esso applicabile.

A ciò aggiungasi che nel caso concreto sia il Tribunale amministrativo federale che il Tribunale federale hanno respinto i rispettivi ricorsi, confermando la decisione iniziale di licenziamento, il cui dispositivo è rimasto integralmente valido. Il conferimento dell'effetto sospensivo non ha quindi cambiato la data della decisione impugnata, ma soltanto prolungato i termini di disdetta.

**4.4.** Pertanto, lo scrivente Tribunale, deve esaminare se la decisione di non concedere al ricorrente l'indennità unica in caso di uscita anticipata dal Corpo delle guardie di confine rispetta o meno la legislazione in vigore al momento del licenziamento e dunque, l'art. 34 cpv. 3 OPers nella sua versione antecedente la modifica del 1° luglio 2010.

## **5.**

Avendo concluso all'applicabilità della legislazione in vigore al momento del licenziamento – avvenuto in data (...) – occorre stabilire se il ricorrente adempiva, a quel momento, alle condizioni necessarie per l'ottenimento dell'indennità contestata.

**5.1.** L'art. 34a cpv. 3 OPers in vigore fino al 30 giugno 2010 citava: "Se l'impiegato che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 88g capoverso 1 lettera a oppure b si dimette da una delle funzioni di cui all'articolo 33 capoverso 1 prima dell'inizio del congedo di prepensionamento, egli ha diritto, per ogni anno di servizio compiuto in detta funzione a partire dalla conclusione della sua formazione di base specifica, a un trentatreesimo della continuazione del pagamento dello stipendio per la durata massima

del congedo di prepensionamento (art. 34 cpv. 2 lett. a oppure b). L'importo calcolato in questo modo è versato come segue: a. in caso di cambiamento in una funzione che non rientra nell'articolo 33 e di prolungamento del rapporto di lavoro con il datore di lavoro, sull'aver di vecchiaia dell'impiegato presso PUBBLICA nel quadro della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), oppure direttamente in contanti all'impiegato dietro sua richiesta; b. in caso di cessazione del rapporto di lavoro prima del raggiungimento dell'età del pensionamento, direttamente in contanti all'impiegato".

Per onor di cronaca, si rileva che nella versione entrata in vigore il 1° luglio 2010, il riferimento all'art. 88g cpv. 1 OPers contenuto nella prima frase è stato limitato alla lettera a mentre quello all'art. 33 cpv. 1 OPers, anch'esso contenuto nella prima frase, è stato limitato alle lettere a e c. In sostanza, escludendo la lettera b in entrambi i riferimenti, è stato stralciato il diritto all'ottenimento dell'indennità per uscita anticipata ai membri del Corpo delle guardie di confine.

**5.1.1.** Le condizioni previste dall'art. 88g cpv. 1 OPers erano – e sono tutt'ora – le seguenti: (lett. a) gli ufficiali di professione, gli alti ufficiali superiori e i sottufficiali di professione devono avere esercitato la loro funzione per almeno dieci anni dall'assolvimento dell'istruzione di base; non sono computati gli anni trascorsi nella funzione di ufficiale di professione specialista e di sottufficiale di professione specialista; (lett. b) i membri del Corpo delle guardie di confine devono aver assolto la formazione di guardia di confine o di ufficiale delle guardie di confine ed esercitato per almeno dieci anni una funzione a livello dei posti o dei settori di guardia di confine.

Il ricorrente adempie – ma questo non è contestato – le condizioni previste dalla lettera b della disposizione in disamina.

**5.1.2.** Le funzioni previste dall'art. 33 cpv. 1 OPers erano – e sono tutt'ora – le seguenti: (lett. a) gli ufficiali di professione e i sottufficiali di professione, ad eccezione degli alti ufficiali superiori, degli ufficiali di professione specialisti e dei sottufficiali di professione specialisti; (lett. b) i membri del Corpo delle guardie di confine; (lett. c) gli alti ufficiali superiori con il grado di brigadiere, ad eccezione dell'uditore in capo dell'esercito.

Il ricorrente adempie – anche in questo caso in maniera incontestata – al requisito indicato alla lettera b del citato disposto.

**5.2.** Posto che le condizioni previste dalle disposizioni alle quali rinviava, in entrata, il vecchio art. 34a cpv. 3 OPers erano correttamente adempiute dal ricorrente al momento del suo licenziamento, occorre ancora verificare la presenza, ed il relativo soddisfacimento, di ulteriori condizioni poste direttamente dal disposto in parola. Riassumendo quanto riportato poc'anzi, l'indennità per partenza anticipata era un diritto ai sensi del vecchio art. 34a cpv. 3 OPers di cui potevano prevalersi i membri del Corpo delle guardie di confine che si dimettevano dopo aver assolto la formazione di guardia di confine o di ufficiale delle guardie di confine ed esercitato per almeno dieci anni una funzione a livello dei posti o dei settori di guardia di confine. La disposizione in disamina parla chiaramente di "impiegato che [...] si dimette". Una tale formulazione è inequivocabile e non lascia spazio a letture discordanti in quanto una disposizione grammaticalmente chiara non necessita di interpretazione (cfr. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit. n. m. 214 e segg., p. 45 e segg.).

Ne discende che il diritto all'ottenimento dell'indennità oggetto della presente vertenza era riservato, secondo l'art. 34a cpv. 3 OPers in vigore al momento del licenziamento, ai membri del Corpo delle guardie di confine che, ottemperando le condizioni testé citate, si dimettevano volontariamente. Il ricorrente, invece è stato licenziato per incapacità fisica a svolgere la propria funzione e non si certo è dimesso volontariamente.

A titolo abbondanziale, si rileva che lo scopo dell'art. 34a cpv. 3 OPers non era – come erroneamente sostenuto dal ricorrente – quello di indennizzare il dipendente per il carattere logorante della funzione, quanto piuttosto un invito a voler anticipare il periodo prepensionamento.

**5.3.** Nonostante il testo del vecchio art. 34a cpv. 3 OPers, il ricorrente sostiene di avere diritto all'indennità di partenza in quanto la circolare del 1° gennaio 2010 emessa dal proprio datore di lavoro, gliene conferirebbe il diritto.

Entrambe le parti, nelle loro rispettive allegazioni, fanno particolare riferimento a due circolari – una del 1° gennaio 2010 e l'altra del 11 giugno 2010 – emesse dalla Direzione generale delle dogane. La prima informava i dipendenti sull'esistenza del diritto all'indennità per uscita anticipata dal Corpo delle guardie di confine, mentre la seconda li avvertiva dell'imminente modifica legislativa e la conseguente cessazione del diritto, invitando coloro che avessero voluto approfittarne ad inoltrare le proprie dimissioni entro il 30 giugno 2010. Effettivamente, le due

circolari in questione prestano il fianco a fraintendimenti, posto che risultano tra di loro discordanti. La prima, in contraddizione con quanto previsto dall'OPers, afferma che l'indennità unica per uscita anticipata "è versata ai collaboratori comunque, anche qualora il rapporto di lavoro sia stato risolto dall'amministrazione". La seconda, invece, fa riferimento – conformemente al testo dell'ordinanza – soltanto ai "collaboratori che si dimettono". Le circolari hanno uno scopo informativo e permettono di regolamentare internamente o di fissare una determinata prassi laddove ciò non sia in contrasto con la legge. Esse, tuttavia, non costituiscono nella maniera più assoluta una base legale sufficiente a derogare quanto previsto – peraltro in modo chiaro – dalla legge rispettivamente dalle ordinanze (cfr. su queste questioni, PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. m. 45 e segg., pag. 10 e segg. e rif. cit.). Per questo motivo, il ricorrente non può fondare la propria richiesta in base a quanto dichiarato nella circolare del 1° gennaio 2010 posto che il testo dell'art. 34a cpv. 3 OPers – sia nella vecchia che nella nuova versione – risulta limpido e non lascia spazio ad interpretazioni di sorta.

Lo scrivente Tribunale, di transenna, rileva pure una certa contraddizione nella motivazione addotta dal ricorrente, il quale contesta – a giusto titolo – che la nuova versione dell'art. 34a cpv. 3 OPers possa retroagire (cfr. consid. 4 e segg. qui sopra), ma invoca una circolare comunque posteriore al momento del licenziamento.

**5.4.** Pertanto, visto quanto considerato sopra, occorre concludere che, malgrado l'autorità inferiore abbia applicato erroneamente il diritto vigente al momento della crescita in giudicato della decisione di licenziamento, il risultato non sarebbe stato diverso. Infatti, benché il vecchio art. 34a cpv. 3 OPers prevedesse ancora l'indennità unica per uscita anticipata dal Corpo delle guardie di confine, il ricorrente non ne aveva diritto in quanto – contrariamente a quanto previsto da tale disposto – non si era personalmente dimesso, bensì era stato licenziato. Non potendo le circolari, alle quali il ricorrente si appoggia, derogare al diritto vigente, ne discende che non v'è stata violazione del diritto federale e tale gravame va respinto.

## **6.**

Il ricorrente lamenta altresì una violazione del principio di protezione della buona fede.

**6.1.** Ancorato all'art. 2 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CCS, RS 210) ed all'art. 9 della Costituzione federale (Cost., RS 101) e

valido per l'insieme dell'attività dello Stato, il principio della buona fede conferisce all'amministrato, a certe condizioni, il diritto di esigere dalle autorità che si conformino alle promesse o alle assicurazioni fattegli e che non tradiscano la fiducia posta in esse (DTF 131 II 627 consid. 6.1, DTF 130 I 26 consid. 8.1, DTF 129 I 161 consid. 4; sentenze del Tribunale amministrativo federale A-6331/2010 del 3 febbraio 2012 consid. 12 e segg., A-6956/2008 del 3 giugno 2010 consid. 4.1 e rif. cit.). Tale principio si suddivide in tre corollari: il divieto di comportamento contraddittorio, il divieto dell'abuso di diritto e la protezione della fiducia (sentenza del Tribunale amministrativo federale A-5453/2009 del 6 aprile 2010 consid. 7.1). Secondo la giurisprudenza, un'indicazione o una decisione dell'amministrazione possono obbligare quest'ultima ad acconsentire ad un amministrato di appellarsi, quand'anche esse risultassero errate, a condizione che (a) l'autorità sia intervenuta in una situazione concreta nei confronti di una persona determinata, (b) che abbia agito nei limiti delle sue competenze o presunte tali, (c) che l'amministrato non abbia potuto rendersi conto immediatamente dell'erroneità dell'indicazione ricevuta, (d) che in base a tale indicazione quest'ultimo abbia preso disposizioni concrete alle quali egli non potrebbe rinunciare senza subire un pregiudizio, infine (e) che la regolamentazione in materia non sia cambiata posteriormente al momento in cui l'autorità ha formulato il suo avviso (fra le tante, DTF 131 II 627 consid. 6.1 con le citate referenze; decisione del Tribunale amministrativo federale A-6331/2010 del 3 febbraio 2012 consid. 12.2.1; Beatrice Weber-Dürler, *Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 103/2002, pag. 281 segg., con ulteriori rimandi a dottrina e giurisprudenza).

Dalla giurisprudenza testé citata emerge che l'applicazione del principio della buona fede non permette mai di trarre delle soluzioni assolute, valide per tutti i casi. Occorre piuttosto determinare se le condizioni d'applicazione di questo principio sono adempiute, in considerazione delle circostanze concrete di ogni singolo caso (decisione del Tribunale amministrativo federale A-6749/2010 del 3 ottobre 2011 consid. 7.2.4 rif. cit.).

**6.2.** Quo alla pretesa violazione del principio della buona fede, il ricorrente contesta in entrata l'argomentazione – peraltro già negata dallo scrivente Tribunale (consid. 4 e segg.) – proposta dall'autorità inferiore a sostegno dell'applicazione retroattiva del nuovo art. 34a OPers. Una tale ipotetica retroattività non costituisce una questione di diritto alla

protezione della buona fede, principio che, in quest'ottica, non porta nulla al ricorrente.

**6.3.** In un secondo tempo, il ricorrente invoca pure una violazione del diritto alla protezione della buona fede in quanto – secondo lui – il datore di lavoro non avrebbe adempito al dovere d'informazione nei suoi confronti, impendendogli di ottenere l'indennità oggetto della presente causa

Posto che, come visto e più volte ribadito, il ricorrente non adempiva i requisiti per l'ottenimento dell'indennità ai sensi del vecchio art. 34a cpv. 3 OPers né tantomeno li riempiva dopo la modifica del disposto in parola, le censure sollevate su questo punto non possono essere ammesse dallo scrivente Tribunale.

Peraltro, lo scrivente Tribunale fa anche presente che il ricorrente è stato assistito da un avvocato sin dall'inizio delle procedure; visto il tenore chiaro della disposizione di cui sopra, non s'intravede come un'informazione supplementare da parte del datore di lavoro gli darebbe diritto all'indennità.

**6.4.** Il gravame della violazione del principio della buona fede, invece, deve essere ancora esaminato relativamente alla questione a sapere se la circolare del 1° gennaio 2010 debba essere considerata come una promessa fatta da un'autorità, nella fattispecie il datore di lavoro. Occorre di conseguenza valutare se questa circolare, emessa dall'Amministrazione federale delle dogane, che effettivamente prevedeva – fatte salve le condizioni d'ottenimento – il diritto all'indennità unica in caso di uscita anticipata dal Corpo delle guardie di confine anche per i dipendenti che venivano licenziati, possa aver costituito una promessa sufficiente a giustificare una violazione del principio della buona fede.

**6.4.1.** Nella fattispecie, l'Amministrazione federale delle dogane è intervenuta nel quadro di un'informazione generale nei confronti dei membri del Corpo delle guardie di confine. Di per sé quindi, già la prima condizione (cfr. prec. consid. 6.1) non è rispettata.

**6.4.2.** Per quanto concerne la seconda condizione, l'Amministrazione federale delle dogane deve aver agito entro i limiti delle sue competenze. La buona fede del ricorrente non può essere esclusa a meno che l'incompetenza dell'autorità adita sia chiaramente riconoscibile (sentenza del Tribunale amministrativo federale B-764/2007 dell'8 ottobre 2008

consid. 4.2.2 e rif. cit.). Si pone dunque la questione della competenza dell'AFD a derogare alla legislazione vigente. A questo punto appare chiaro che, non avendo competenze legislative, l'AFD non poteva apportare delle modifiche – peraltro così sostanziali – alla legislazione corrente e meglio a quanto previsto dall'art. 34a cpv. 3 OPers. Di conseguenza tale condizione non è soddisfatta.

Inoltre e come già considerato (cfr. prec. consid. 6.3), il ricorrente, all'epoca già rappresentato dal suo avvocato, avrebbe potuto verificare l'inesattezza dell'informazione emessa dal suo datore di lavoro (terza condizione). Lo scrivente Tribunale rileva pure che la circolare del 11 giugno 2010 – che non conferiva in alcun modo un'indennità a favore dei dipendenti licenziati – costituisce, tenuto conto della base legale cui fa riferimento, una smentita sufficiente a quanto dichiarato nella precedente, inesatta circolare (che comunque rinviava all'art. 34a cpv. 3 OPers), e che pertanto il ricorrente non poteva essere indotto a dare per scontato il successo nella richiesta qui in esame (cfr. anche succ. consid. 7.3 ).

**6.5.** Così stando le cose, dovendo essere adempiute cumulativamente le cinque condizioni suesposte (consid. 6.1), non è necessario procedere alla verifica delle restanti condizioni per il riconoscimento di una tale violazione della buona fede in quanto la stessa può essere esclusa sin d'ora. Sulla scorta di quanto precede si giunge quindi alla conclusione che non v'è stata alcuna violazione del principio del diritto alla protezione della buona fede da parte dell'autorità inferiore e , di conseguenza, anche detto gravame non può essere accolto.

## **7.**

Infine il ricorrente denuncia la violazione del principio dell'uguaglianza di trattamento.

**7.1.** Il principio dell'uguaglianza di trattamento è ancorato all'art. 8 cpv. 1 Cost. Una decisione – o un atto legislativo – viola il principio dell'uguaglianza di trattamento quando stabilisce delle distinzioni giuridiche che non sono giustificate da alcun motivo ragionevole in considerazione della situazione di fatto da regolamentare o nel caso in cui omette di fare delle distinzioni che si impongono tenuto conto delle circostanze. In altre parole, c'è una violazione del principio dell'uguaglianza di trattamento quando ciò che è simile non è trattato in maniera identica e ciò che diverso non è trattato in maniera differente (cfr. tra le tante, DTF 134 I 23 consid. 9.1, DTF 131 V 107 consid. 3.4.2, v. anche sentenze del Tribunale federale 2A.631/2006 del 8 dicembre 2006

consid. 4.1, 1C\_80/2007 del 6 settembre 2007 consid. 3.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER /FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6a ed., Zurigo/San Gallo 2010, n. 489 et 495). Occorre che il trattamento differente – o simile – ingiustificato sia in relazione con una situazione di fatto importante.

Sempre secondo la giurisprudenza, il principio della legalità dell'attività amministrativa (art. 5 Cost.) prevale su quello dell'uguaglianza di trattamento. Di conseguenza, il ricorrente non può, in generale, pretendersi vittima di un'ineguaglianza di trattamento se la legge è correttamente applicata al suo caso, ma in modo scorretto – o addirittura non applicata del tutto – ad altri casi. Ciò presuppone comunque la volontà, da parte dell'autorità che ha emesso la decisione contestata, di applicare correttamente in futuro le disposizioni legali in questione; il cittadino non può pretendere l'uguaglianza nell'illegalità a meno che si debba prevedere che l'amministrazione persevererà nell'inosservanza della legge (DTF 127 I 1 consid. 3a, sentenze del Tribunale federale 2C.360/2007 del 13 novembre 2007 consid. 6 e rif. cit., 2A.615/2006 del 29 marzo 2007 consid. 5 e rif. cit.; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-5391/2009 del 17 maggio 2011 consid. 10.2).

**7.2.** Il ricorrente ritiene in particolare che vi sia stata disparità di trattamento tra lui e coloro che si sono dimessi entro il termine indicato con circolare del 11 giugno 2010, ma che – di fatto – hanno terminato il loro rapporto dopo tale data. Infatti, questi ultimi avrebbero ricevuto l'indennità di uscita contrariamente al ricorrente. Effettivamente, l'agire dell'amministrazione conferma la tesi – già analizzata precedentemente (cfr. consid. 4.3) – secondo cui è la disdetta e non la cessazione effettiva del rapporto di lavoro che conta per l'attribuzione dell'indennità. Tuttavia, come si è già avuto modo di rilevare (cfr. consid. 4 e segg.), l'indennità unica in caso di uscita anticipata dal Corpo delle guardie di confine veniva concessa soltanto a coloro che si dimettevano e non ai dipendenti che venivano licenziati. Inoltre, la sostanziale differenza con cui il rapporto di lavoro di queste due categorie di lavoratori a preso fine non consente di fare un paragone tra di loro. Diverso sarebbe il discorso se altri dipendenti licenziati dall'amministrazione federale delle dogane prima dell'entrata in vigore della modifica dell'art. 34a cpv. 3 OPers hanno ottenuto l'indennità in questione e se l'inosservanza della legge da parte dell'amministrazione è stata una prassi perseverante e generalizzata.

**7.3.** In *casu*, malgrado quanto erroneamente riportato nella circolare del 1° gennaio 2010, l'amministrazione federale delle dogane ha sempre

ribadito che l'indennità unica in caso di uscita anticipata dal Corpo delle guardie di confine era un diritto per chi si dimetteva. Tant'è che con la circolare dell'11 giugno 2010 ha invitato coloro che ne avessero voluto beneficiare prima dell'imminente cambiamento legislativo ad inoltrare le proprie dimissioni. Di conseguenza il diverso trattamento tra chi è stato licenziato e chi ha presentato personalmente le dimissioni – peraltro, come visto, previsto dall'Opers – non costituisce una violazione del principio in parola avendo il datore di lavoro trattato in maniera ineguale due situazioni differenti. Sia come sia, non avendo il ricorrente – e più in generale chi è stato licenziato – per legge diritto all'indennità reclamata, egli non può prevalersi di un'eventuale uguaglianza di trattamento nell'illegalità. Nemmeno emerge dalla documentazione agli atti che l'amministrazione abbia concesso l'indennità contestata ad altri dipendenti da lei licenziati. A tal proposito, ricordando che secondo l'art. 13 PA, anche nell'ambito della massima d'ufficio che regge ogni procedura amministrativa (art. 12 PA), la parte che pretende che venga resa una decisione a suo favore deve collaborare anche all'amministrazione delle prove (su queste questioni, v. DTF 130 II 482, consid 3.2; CHRISTOPH AUER, in Kommentar VwVG, ad. art. 13 PA, in partic. n.m. 13 e 17 e segg.), si rileva che il ricorrente non ha portato – a conforto della propria tesi – elementi concreti che potessero almeno destare il sospetto di una situazione di ineguaglianza perseverante da parte del datore di lavoro.

Ne discende che pure questa censura non può trovare accoglimento.

#### **8.**

In conclusione, alla luce quanto suesposto, la decisione presa nei confronti del ricorrente non è contraria al diritto applicabile, non può inoltre essere considerata frutto di una violazione dei principi della buona fede o dell'uguaglianza di trattamento né di un abuso del potere di apprezzamento dell'autorità inferiore. Essa – per quanto verificabile anche in quest'ottica – non è neppure da ritenersi inadeguata.

#### **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 processuali.

**3.**

Non sono assegnate ripetibili.

**4.**

Comunicazione a:

- ricorrente (Atto giudiziario)
- autorità inferiore (n. di rif. 116.29-1/08.011; Atto giudiziario)

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Federico Pestoni

**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 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF; RS 173.110]). 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 rimane sospeso dal settimo giorno precedente la

Pasqua al settimo giorno successivo alla Pasqua incluso (art. 46 cpv. 1 lett. a 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: