

BVGer A-2391/2015 vom 26. April 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-04-26, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2391_2015

FR: TAF A-2391/2015 du 26 avril 2016

IT: TAF A-2391/2015 del 26 aprile 2016

Regeste

Personale federale

Erwägungen

E. 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).

E. 1.2.1

Nel valutare il diritto qui applicabile, vale il principio secondo cui sono determinanti le norme giuridiche valide al momento della realizzazione della fattispecie giuridicamente rilevante (cfr. Piermarco Zen-Ruffinen, *Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure*, 2a ed. 2013, n. 169; Max Imboden/Réné A. Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, vol. I: Allgemeiner Teil, 6a ed. 1986, no. 15, pag. 95). Secondo la giurisprudenza dell'Alta corte, la legalità di un atto amministrativo dev'essere giudicata, di regola, in base al diritto vigente al momento dell'emanazione dello stesso (cfr. DTF 130 V 329 consid. 2.3; 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 (cfr. Marco Borghi, *Il diritto amministrativo intertemporale*, in: *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 (cfr. sentenza del TAF A-1661/2011 del 26 marzo 2012 consid. 4.2).

E. 1.2.2

Ne discende dunque che, siccome il 1° luglio 2013 è entrata in vigore la revisione (cfr. Messaggio concernente la modifica della legge sul personale federale del 31 agosto 2013 [di seguito: Messaggio LPers], FF 2011 5959; RU 2013 1493) della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers, RS 172.220.1) e ci si trova confrontati ad una decisione resa il 16 marzo 2015 dal DDPS - quale datore di lavoro ai sensi dell'art. 34 cpv. 1 LPers - si applica il nuovo diritto.

E. 1.3

Tale decisione è stata impugnata dalla ricorrente dinanzi al Tribunale amministrativo federale conformemente all'art. 36 cpv. 1 LPers, nonché all'art. 33 lett. d LTAF. Pacifica è la legittimazione ricorsuale dell'insorgente, essendo la stessa destinataria 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 è ricevibile in ordine e deve essere esaminato nel merito.

E. 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. André Moser/Michael Beusch/Lo-renz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2a ed. 2013, n. 2.149; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6a ed. 2013, n. 1758 segg.).

E. 2.2

Lo scrivente Tribunale non è vincolato né dai motivi addotti (cfr. art. 62 cpv. 4 PA) né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. DTAF 2007/41 consid. 2; Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. II, 3a ed. 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 122 V 157 consid. 1a; 121 V 204 consid. 6c; DTAF 2007/27 consid. 3.3).

E. 3

Nel merito, il presente litigio pone l'interrogativo a sapere se l'autorità di prima istanza abbia applicato correttamente le disposizioni di diritto federale relative alla disdetta del contratto di lavoro (consid. 4), in particolare quelle relative ai termini di disdetta (consid. 5), rispettivamente se i presupposti di tali disposizioni siano stati ottemperati. Si tratta altresì di determinare se esistano i presupposti per l'applicazione, a titolo eccezionale, dei disposti di legge relativi al pagamento di stipendio, per un limite massimo di ulteriori 12 mesi, trascorsi i canonici 24 mesi (consid. 6).

E. 4.1

La ricorrente invoca in primo luogo la violazione del diritto federale, segnatamente la violazione del principio di proporzionalità, nella misura in cui il datore di lavoro non avrebbe rispettato l'obbligo di cura e di assistenza di cui all'art. 19 LPers, che lo vincola a percorrere ogni opportunità atta ad una reintegrazione professionale. L'autorità di prima istanza si è limitata ad evidenziare che a causa della [...] pluriennale incapacità lavorativa al 100% [dell'insorgente] non è stato possibile l'inserimento in un altro ambito lavorativo, ragione per cui la disdetta è proporzionale e rappresenta l'ultima ratio.

E. 4.2

Giusta l'art. 10 LPers, il datore di lavoro può disdire in via ordinaria il rapporto di lavoro di durata indeterminata per motivi oggettivi sufficienti, segnatamente a seguito di incapacità, inattitudine o mancanza di disponibilità nell'effettuare il lavoro convenuto nel contratto di

lavoro (art. 10 cpv. 3 lett. c LPers). L'incapacità o l'inattitudine sono causate da ogni circostanza - di cui l'impiegato non è responsabile ed a lui personale - che obiettivamente gli impedisce di svolgere il compito pattuito contrattualmente. In linea di massima, i problemi di salute costituiscono vevoli indizi di un'incapacità o inattitudine al lavoro. Perché venga ammessa un'incapacità o un'inattitudine, i predetti problemi di salute devono comunque sussistere da un certo periodo e non ci si deve aspettare ad una guarigione entro un termine ragionevole. Tuttavia, non è necessario che la malattia venga considerata definitiva. L'incapacità dovuta a motivi di salute non deve essere ammessa troppo facilmente ed in base all'art. 19 cpv. 1 LPers, il datore di lavoro deve esaminare tutte le possibilità sensate e ragionevolmente esigibili per potere continuare ad impiegare il collaboratore prima di rescindere dal contratto (cfr. art. 11a dell'Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale [OPers, RS 172.220.111.3]; sentenze del TAF A-2849/2014 del 28 ottobre 2014, consid. 3.2.; A-6509/2013 del 27 agosto 2014 consid. 4.3; Harry Nötzli in: Handkommentar BPG, 2013, n. 35 seg. ad art. 12 LPers).

E. 4.3.1

Dalla documentazione agli atti, emerge che la ricorrente si è trovata, ad alternanze irregolari, in uno stato di inabilità al lavoro, in ragione del 100% e/o del 50%, sin dal 19 settembre 2005. Per quel che più interessa, dal 15 aprile 2013 al 24 maggio 2013, l'insorgente è stata inabile al lavoro in ragione del 100% a causa di malattia. In seguito dal 27 maggio 2013 al 22 giugno 2015, la ricorrente è stata riconosciuta inabile al lavoro in ragione del 100% a causa dell'aggravarsi di un precedente infortunio ad una caviglia, culminato con un'operazione presso il Kantonsspital di Basilea Campagna per la sostituzione della protesi impiantata (cfr. scritti del 19 dicembre 2014 e del 9 gennaio 2015 del Kantonsspital di Basilea Campagna). Per il resto dalla documentazione agli atti non emerge in maniera chiara lo stato di salute attuale della ricorrente susseguentemente all'intervento e un'eventuale prognosi di recupero dall'operazione; in particolare il DDPS ha rilevato che, nonostante le ripetute sollecitazioni, l'insorgente è venuta meno al proprio obbligo di collaborazione, rendendo impossibile per il DDPS e per il Medical Service di valutare una possibile ripresa dell'attività lavorativa.

E. 4.3.2

Con riferimento ad un'eventuale reintegrazione della ricorrente il Tribunale evidenzia che contestualmente all'annuncio di invalidità presso l'Ufficio dell'assicurazione invalidità, avvenuto il 24 febbraio 2014, il datore di lavoro ha riferito di "non esserci la possibilità di un trasferimento interno", ma allo stesso tempo che tale possibilità non è stata esaminata all'interno del proprio organico e che nemmeno il datore di lavoro era interessato a ricevere un supporto da parte di persone specializzate dell'AI. Tali aspetti sono stato confermati dall'Ufficio dell'assicurazione invalidità con una email del 17 aprile 2015 da cui emerge che l'autorità cantonale non è stata in grado di fissare un incontro con il datore di lavoro e quindi non è stato possibile trovare misure alternative quali ad esempio il "cambiamento di posto di lavoro all'interno dell'esercito". Senonché, come più sopra rilevato, l'obbligo del datore di lavoro non era quello di attendere che la ricorrente si mostrasse "durante la sua assenza" intenzionata "a volere ritornare al suo posto di lavoro". Tale inattività non può trovare giustificazione nemmeno nell'affermazione del datore di lavoro secondo cui l'insorgente "non [avrebbe] preso l'iniziativa di contattare il datore di lavoro" e tantomeno in considerazione della "pluriennale incapacità lavorativa"; anzi le precedenti assenze per inabilità al lavoro avrebbero dovuto suggerire al DDPS di intervenire quanto prima a sanare

la situazione venutasi a creare, individuando una diversa attività lavorativa in seno all'esercizio. Ciò che però non è avvenuto.

E. 4.3.3

Ciò detto, il Tribunale non può condividere le allegazioni del DDPS secondo cui la disdetta è proporzionale e rappresenta l'ultima ratio. Essa, alla luce dell'assenza di un'analisi approfondita circa la continuazione del rapporto di lavoro in seno al DDPS in una diversa attività, ha violato i combinati disposti degli articoli 19 LPers e 11a cpv. 1 OPers.

E. 5.1

L'insorgente ha altresì evidenziato che la disdetta contrattuale del 16 marzo 2015 sarebbe nulla poiché notificata durante il termine di protezione ("Sperrfrist") di 2 anni previsto dall'art. 31a cpv. 1 OPers, che avrebbe dovuto giungere a scadenza il 15 aprile 2015, considerando l'inizio dell'incapacità lavorativa in ragione del 100% il 15 aprile 2013. In proposito l'autorità inferiore ha evidenziato che non vi è stata alcuna violazione, nella misura in cui la legge "non esclude che la disdetta sia pronunciata prima della scadenza dei suddetti due anni", infatti il rapporto di lavoro continua a sussistere durante il termine di preavviso, nel caso concreto sino al 31 luglio 2015.

E. 5.2

In caso d'impedimento al lavoro per malattia o infortunio, una volta decorso il periodo di prova, il datore di lavoro può disdire il rapporto di lavoro al più presto al termine di un periodo di due anni dall'inizio dell'impedimento al lavoro (cfr. art. 31a cpv. 1 OPers; cfr. sentenza del TAF A-5294/2013 del 25 marzo 2014 consid. 3.1). L'esigenza del rispetto di un periodo di due anni è comunque temperata quando l'assicurazione per l'invalidità ha riconosciuto una permanente incapacità parziale al lavoro; in questo caso, la disdetta può avvenire al più presto con effetto dall'inizio del versamento della rendita invalidità (cfr. art. 31a cpv. 5 OPers). In quest'ultima circostanza, il datore di lavoro deve offrire all'impiegato un lavoro ragionevolmente esigibile. Con riferimento ai termini di disdetta va detto che il rapporto di lavoro può essere disdetto in via ordinaria per la fine del mese e rispettando un termine di quattro mesi (cfr. art. 12 cpv. 2 LPers e art. 30a cpv. 2 OPers), rispettivamente di 6 mesi (cfr. art. 30 cpv. 3 OPers).

E. 5.3

Nella fattispecie, la ricorrente è risultata inabile al lavoro in misura del 100% in ragione di malattia dal 15 aprile al 24 maggio 2013, ed in seguito per infortunio dal 27 maggio 2013 in maniera ininterrotta sino al 22 giugno 2015 (data secondo ultimo certificato medico agli atti). Inoltre il 25 maggio giorno festivo e il 26 maggio giorno feriale non risulta dagli atti che la ricorrente abbia ripreso la propria attività lavorativa; del resto nemmeno lei lo pretende. È dunque a ragione che il DDPS ha disdetto, con decisione del 16 marzo 2015, il rapporto contrattuale con la ricorrente per il 31 luglio 2015. Infatti, come già ammesso da questo Tribunale (cfr. Sentenza TAF dell'8 aprile 2015, A-1402/2014, consid. 5.6), il termine di protezione di cui all'art. 31a cpv. 1 OPers non obbliga il datore di lavoro ad inoltrare l'atto di disdetta formale, dopo il termine di protezione di 2 anni, quanto quello di mantenere in essere il rapporto contrattuale sino al citato termine; ciò non vuol dire che, nel rispetto dei termini di preavviso, la disdetta contrattuale non possa essere notificata in precedenza. Nel caso concreto, con il rispetto del termine di preavviso di 4 mesi, il DDPS ha inoltrato correttamente la disdetta il 16 marzo 2015 con scadenza al 31 luglio 2015. Per altro, il datore di lavoro ha provveduto a notificare l'inabilità della ricorrente all'AI il 24

febbraio 2014, confermando altresì il versamento dello stipendio in ragione del 100% il primo anno di impedimento e il 90 % il secondo anno (cfr. scritto del 15 aprile 2014).

E. 6.1

L'insorgente ha censurato la sospensione ingiustificata del versamento dello stipendio in ragione del 90% il 31 marzo 2015, sebbene l'inizio dell'incapacità lavorativa risalga al 15 aprile 2013. Ne conseguirebbe a suo dire che l'obbligo di pagamento del salario decadrebbe, al limite, solamente il 15 aprile 2015; tuttavia il datore di lavoro avrebbe confermato con due scritti che il termine del pagamento del salario sarebbe stato protratto sino al 30 aprile / 1° maggio 2015. Il DDPS ha da una parte ammesso di avere interrotto erroneamente al 31 marzo 2015 il pagamento dello stipendio a cui aveva diritto la ricorrente sino al 15 aprile 2015, ma allo stesso tempo non ha riconosciuto il pagamento sino al 30 aprile 2015, così come preteso da quest'ultima.

E. 6.2

Ai sensi dell'art. 56 dell'Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers, RS 172.220.111.3) in caso d'impedimento al lavoro per malattia o infortunio, il datore di lavoro paga l'intero stipendio secondo gli articoli 15 e 16 LPers durante 12 mesi (cpv. 1). Allo scadere di questo periodo, il datore di lavoro paga il 90% dello stipendio durante 12 mesi. L'importo dello stipendio ridotto non deve essere inferiore alle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni oppure alle prestazioni della cassa previdenziale PUBBLICA alle quali il dipendente avrebbe diritto in caso di invalidità (cpv. 2). La continuazione del pagamento dello stipendio secondo il capoverso 2 può avvenire, in casi eccezionali debitamente motivati, fino al termine degli accertamenti medici o fino al versamento di una rendita, al più tardi tuttavia durante ulteriori 12 mesi (cpv. 3). Giusta l'art. 56 cpv. 5 OPers, allo scadere del periodo di cui ai capoversi 1-3 (suesposti) non esiste più alcun diritto allo stipendio, indipendentemente dall'esistenza del rapporto di lavoro.

E. 6.3

Ciò detto la ricorrente pretende ingiustificatamente di avere diritto allo stipendio sino al 30 aprile 2015. In particolare va qui rilevato che la ricorrente ha già percepito erroneamente dal 15 aprile 2014 al 30 aprile 2014, un salario in ragione del 100% allorquando era di sua spettanza solamente in misura del 90% (cfr. scritto del DDPS 15 aprile 2014). Ciò detto considerato che il datore di lavoro, in sede di risposta ha ammesso l'interruzione del versamento in maniera erronea il 31 marzo 2015, la ricorrente ha diritto al versamento di un salario in ragione del 90% per 15 giorni lavorativi. A questo importo deve essere sottratto la differenza di stipendio percepita ingiustificatamente per 15 giorni dal 15 al 30 aprile 2014 in ragione del 100% allorquando la spettanza era del 90%.

E. 6.4.1

Nel proprio allegato ricorsuale l'insorgente ha postulato il pagamento del salario per ulteriori 12 mesi, e meglio sino al 15 aprile 2016, in base all'art. 56 cpv. 3 OPers, alla luce dell'eccezionalità della fattispecie. A suo dire infatti, contestualmente all'inoltro del ricorso erano ancora in atto accertamenti medici. A tutt'oggi essa non percepisce alcuna rendita AI (cfr. scritto dell'Ufficio dell'assicurazione invalidità del 7 aprile 2016). In merito a codesta censura ricorsuale l'autorità di prima istanza non ha preso posizione.

E. 6.4.2

In casu, il datore di lavoro ha provveduto al versamento del salario in ragione del 90 %, anche dopo i primi 12 mesi di assenza. A torto l'insorgente pretende ora il perdurare di tale versamento salariale per ulteriori 12 mesi. Infatti, sebbene dall'istruttoria emerga che la ricorrente non sia ancora a beneficio di una rendita AI (cfr. scritto dell'Ufficio dell'assicurazione invalidità del 7 aprile 2016), non sussistono circostanze tali da giustificare il perdurare dell'obbligo salariale richiesto. Infatti, da una parte i disposti di legge permettono al datore di lavoro un'importante margine di apprezzamento, dall'altra la ricorrente non ha allegato alcun documento probatorio a fondamento di circostanze eccezionali giustificanti tale versamento di salario dopo i 24 mesi.

E. 7

Stante quanto esposto, nella misura in cui il licenziamento è in parte contrario al diritto applicabile - segnatamente alla LPers e OPers - nello specifico all'obbligo di reintegrazione, corollario nel nostro caso del principio di proporzionalità, il ricorso deve essere parzialmente ammesso.

E. 7.1

Qualora accolga il ricorso contro una decisione di disdetta del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro e non deferisce l'affare in via eccezionale all'autorità inferiore, l'autorità di ricorso è tenuta ad attribuire un'indennità al ricorrente, se mancano motivi oggettivi sufficienti per la disdetta ordinaria o motivi gravi per la disdetta immediata, oppure se sono state violate disposizioni procedurali (art. 34b cpv. 1 let. a); l'autorità di ricorso stabilisce tale l'indennità dopo aver valutato tutte le circostanze. Essa ammonta di regola almeno a sei stipendi mensili e al massimo a uno stipendio annuo (art. 34 cpv. 2 LPers) (cfr. Sentenza TF del 1° aprile 2015, consid. 3.2; sentenze TAF, A-6509/2013 del 27 agosto 2014 consid. 8.1 e A-5381/2013 dell'8 maggio 2014 consid. 10.1).

E. 7.2

Orbene, alla luce della documentazione agli atti da cui emerge un'importante inabilità a prestare il lavoro convenuto, ben prima del periodo temporale in esame e a più riprese, considerata inoltre la negligente collaborazione con i servizi preposti del Medical Service da parte della ricorrente, il presente Tribunale ritiene giustificata un'indennità di 1 mese salariale in ragione di un'attività pari al 100%. Tale importo deve sommarsi all'importo riconosciuto a titolo di salario di cui al consid. 6.

E. 8

In base all'art. 34 cpv. 2 LPers, la procedura di ricorso è gratuita tranne nei casi di temerarietà; nella fattispecie si rinuncia quindi alla riscossione di spese di procedura. Visto l'esito della lite, la ricorrente ha diritto alla rifusione di indennità a titolo di ripetibili (cfr. art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e spese ripetibili, nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]). Essa è fissata tenuto conto della presenza di un patrocinatore professionale, degli atti all'incanto, come pure del gravame ammesso, in 800 franchi, IVA e disborsi compresi. L'autorità inferiore non ha diritto alla rifusione di indennità a titolo di ripetibili (cfr. art. 7 cpv. 3 TS-TAF).