

BVGer A-2739/2024 vom 17. Juli 2025

Bundesverwaltungsgericht, 2025-07-17, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2739_2024

FR: TAF A-2739/2024 du 17 juillet 2025

IT: TAF A-2739/2024 del 17 luglio 2025

Regeste

Personale federale

Erwägungen

E. 1.1

Le decisioni del datore di lavoro possono essere impugnate mediante ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 36 cpv. 1 della Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale [LPers, RS 172.220.1]). L'autorità precedente è un datore di lavoro ai sensi della LPers (cfr. art. 3 cpv. 2 LPers). La decisione impugnata è stata emanata sulla base dell'art. 34 cpv. 1 LPers. Si tratta di una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) che può dunque essere impugnata dinanzi al TAF (cfr. art. 31 LTAF). Poiché non sussiste inoltre alcun motivo di deroga ai sensi dell'art. 32 LTAF, il Tribunale amministrativo federale è competente per giudicare il ricorso.

E. 1.2

La procedura dinanzi al TAF è retta dalla PA, nella misura in cui la LTAF e la LPers non dispongano altrimenti (cfr. art. 37 LTAF).

E. 1.3

Pacifica è la legittimazione ricorsuale del ricorrente, essendo lo stesso destinatario della decisione impugnata e avendo egli un interesse a che la stessa venga qui annullata (cfr. art. 48 PA). Il ricorso è poi stato interposto tempestivamente (cfr. art. 20 segg., art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (cfr. art. 52 PA).

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 (cfr. art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (cfr. art. 49 lett. b PA) e l'inadeguatezza (cfr. art. 49 lett. c PA).

E. 2.2

L'autorità adita non è vincolata né dai motivi adottati (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. sentenza del TF 1C_108/2014, 1C_110/2014 del 23 settembre 2014 consid. 7.4; DTAF 2007/41 consid. 2 [pagg. 529 e seg.]). Secondo il principio di articolazione delle censure (Rügeprinzip) l'autorità di ricorso non è tenuta ad esaminare le censure che non appaiono evidenti o non possono dedursi facilmente dalla constatazione e presentazione dei fatti, non essendo a sufficienza sostanziate (cfr. sentenza del TAF A-5225/2018 del 7 maggio 2019).

consid. 2). Il principio inquisitorio non è assoluto: la sua portata è limitata dal dovere delle parti di collaborare. Quest'ultimo comprende per la parte l'obbligo di produrre le prove necessarie, d'informare il giudice sulla fattispecie e di motivare la propria richiesta (cfr. art. 13 PA; DTF 143 II 425 consid. 5.1; 140 I 285 consid. 6.3.1).

E. 2.3

Il ricorrente solleva in maniera indifferenziata tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 49 PA (cfr. supra consid. 2.1; pag. 2 del ricorso). Tuttavia, dalle sue argomentazioni e come si potrà osservare nei considerandi seguenti, emerge che egli intende sollevare una violazione della legge ai sensi dell'art. 49 lett. a PA. Non essendo le altre censure in alcun modo sostanziate, il Tribunale considera ammissibile solo di ciò che il ricorrente, rappresentato da un avvocato, ha sufficientemente articolato con il suo memoriale ricorsuale.

E. 3

I gravami di natura formale come la violazione del diritto di essere sentito vanno esaminati prima di ogni censura materiale dato che una loro ammissione porterebbe ad una cassazione della decisione impugnata (cfr. DTF 143 IV 380 consid. 1.4.1; tra le tante la sentenza del TAF A-3899/2022 del 31 agosto 2023 consid. 3).

E. 3.1

Con il suo gravame, il ricorrente sostiene che l'autorità di prime cure non avrebbe sufficientemente motivato la sua decisione. Nella decisione (cfr. pag. 2) si legge che "[...] Il successivo riconoscimento quale alloggio di servizio con relativo contributo [...] è da ritenersi pertanto errato, poiché basato su criteri che non sono da considerarsi eccezionali per gli interessi del datore di lavoro". Il ricorrente sostiene che l'autorità inferiore non avrebbe indicato quali criteri eccezionali per gli interessi del datore di lavoro sarebbero stati erroneamente considerati nella decisione del 4 febbraio 2020.

E. 3.2

Il diritto di essere sentito, sancito dall'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost., RS 101), concretizzato dalla PA nelle cause di diritto pubblico federale, garantisce all'interessato il diritto di esprimersi prima che sia resa una decisione nei suoi confronti (cfr. art. 29 e 30 PA), il diritto di prendere visione dell'incarto (cfr. art. 26 PA), la facoltà di offrire mezzi di prova su fatti suscettibili di influire sul giudizio, di esigerne l'assunzione, di partecipare alla loro assunzione e di potersi esprimere sulle relative risultanze, nella misura in cui esse possano influire sulla decisione (cfr. art. 18 e 29 PA), nonché di ottenere una decisione motivata (cfr. art. 35 PA; DTF 144 I 11 consid. 5.3; 140 I 99 consid. 3.4). Il diritto di essere sentiti, invece, non comporta un diritto di potere incontrare le competenti autorità per potere esprimersi oralmente e discutere di proposte, come lo sostiene il ricorrente (DTF 134 I 140, consid. 5.3.).

E. 3.3

Per quanto concerne la decisione impugnata, l'obbligo di motivazione (art. 35 PA) è un corollario del diritto di essere sentito. Detta prerogativa è finalizzata a permettere alla persona interessata di comprendere una decisione ed eventualmente di impugnarla. Per adempiere a queste esigenze occorre che l'autorità inferiore menzioni almeno i motivi essenziali sui quali ha fondato la sua decisione (cfr. DTF 146 II 335 consid. 5.1). Non è quindi necessario che ogni dettaglio venga discusso dall'autorità.

E. 3.3.1

Nel caso concreto, l'autorità inferiore ha rispettato l'obbligo di motivazione sancito dall'art. 35 PA. Nel secondo paragrafo delle considerazioni (cfr. punto III della decisione impugnata), l'autorità menziona uno dei principali esempi di "caso eccezionale", ovvero le esigenze di servizio.

E. 3.3.2

In termini generali poi, l'autorità di prime cure ha indicato in modo comprensibile che il riconoscimento dell'alloggio di servizio con relativo contributo era da ritenersi errato, in quanto fondato su criteri non eccezionali per gli interessi del datore di lavoro. Ai sensi di succitata giurisprudenza consolidata, non è richiesto che la motivazione entri nel dettaglio di ogni elemento, bensì che esponga i motivi essenziali a fondamento della decisione. Tale soglia è stata raggiunta nella fattispecie. La persona interessata era infatti posta in condizione di comprendere la logica seguita dall'autorità e di articolare le proprie contestazioni in sede di ricorso, come di fatto è avvenuto.

E. 3.4

Ne consegue che il diritto di essere sentito non è stato violato e che la censura relativa all'insufficiente motivazione deve essere respinta. In sunto, la decisione impugnata va, dal punto di vista formale, tutelata.

E. 4.1

L'autorità di prime cure ritiene, nella sua decisione, che con l'autorizzazione rilasciata il 23 febbraio 2016 sia stato implicitamente concesso l'esonero dall'obbligo di abitare in un alloggio di servizio. L'atto stesso di concedere l'autorizzazione a risiedere in un alloggio privato sarebbe intrinsecamente connesso a tale esonero, in quanto implica il riconoscimento del diritto del collaboratore di scegliere autonomamente la propria residenza. L'AFD ha emesso, il 1° settembre 2014, la Direttiva "Alloggi di servizio e alloggi in locazione" (di seguito: Direttiva alloggi di servizio), composta da 5 allegati. Facendo riferimento all'Allegato 2 "Esonero dei membri del Cgcf dall'obbligo di abitare in un alloggio di servizio" (di seguito: Allegato 2 sull'esonero), l'autorità sottolinea che, ai sensi del punto 2.1 del medesimo, l'esonero dall'obbligo di abitare in un alloggio di servizio è da considerarsi definitivo e può essere revocato soltanto in casi eccezionali e previa richiesta. Con il venir meno dell'obbligo, si estingue contestualmente anche il diritto a percepire un contributo all'alloggio. In altre parole, una volta concesso l'esonero, il diritto al contributo può essere ripristinato soltanto in presenza di casi eccezionali, come le esigenze di servizio. Ciononostante, l'autorità ha rinunciato a chiedere la restituzione dei contributi versati in precedenza, richiamando il principio della buona fede sancito dall'art. 9 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101). Il pagamento sarebbe infatti avvenuto a seguito di un errore dell'amministrazione e il collaboratore non aveva motivo di dubitare della correttezza del riconoscimento.

E. 4.2

Il ricorrente, dal canto suo, contesta questa valutazione. Il punto 1.2 della Direttiva alloggi di servizio, che riguarda i collaboratori che intendono acquistare o costruire un immobile, rimanda all'Allegato 2 sull'esonero. Quest'ultimo si applicherebbe dunque esclusivamente ai collaboratori che intendono acquistare o costruire un proprio immobile, circostanza che non ricorre nel caso concreto. Il ricorrente fa notare di non aver mai richiesto l'esonero

dall'obbligo di abitare in un alloggio di servizio per stabilirsi in un'abitazione di proprietà, bensì di aver chiesto l'autorizzazione a risiedere in alloggi in affitto di proprietà di terzi. Anche se il ricorrente non formula le sue considerazioni in questi termini, sembrerebbe che egli voglia corroborare la sua tesi in riferimento alla logica del sistema. L'esonero definitivo avrebbe senso per coloro che comprano o costruiscono una casa, visto che essi sceglierebbero di rinunciare stabilmente al sistema degli alloggi di servizio. Ciò non sarebbe il caso per chi prende in affitto un alloggio privato, che rappresenterebbe una soluzione flessibile e temporanea. La diversa natura e funzione delle due fattispecie giustificerebbe regimi procedurali e conseguenze giuridiche differenti. Secondo il ricorrente, la norma pertinente nel caso concreto, è invece il punto 1.6 della Direttiva alloggi di servizio, il quale prevede la possibilità, in assenza di alloggi di servizio idonei, di riconoscere un contributo per alloggi presi in locazione, qualora l'ubicazione sia conforme a quella prevista negli allegati. Il riconoscimento del contributo con decisione del 4 febbraio 2020 sarebbe dunque avvenuto correttamente, in applicazione del punto 1.6 della Direttiva alloggi di servizio, e non in contrasto con un presunto esonero definitivo mai richiesto nei termini previsti dalle disposizioni interne. Il ricorrente fa infine valere che, mediante il proprio comportamento, l'autorità ha influito direttamente sulla sua decisione di trasferirsi in un appartamento di dimensioni maggiori e quindi con un canone di locazione più elevato. Egli sostiene che il riconoscimento del contributo all'alloggio, avvenuto dapprima nel 2016 e poi nel 2020, ha generato un'aspettativa legittima, fondata sulla buona fede, secondo cui tale contributo sarebbe stato riconosciuto in modo duraturo. L'autorità gli avrebbe dunque arrecato un pregiudizio economico non indifferente.

E. 5.1

Giusta l'art. 21 cpv. 1 let. b LPers se necessario per l'adempimento dei compiti, le disposizioni d'esecuzione possono prevedere per il personale l'obbligo di abitare in un alloggio di servizio. Su questa base legislativa, il Consiglio federale ha delegato attraverso l'art. 90 cpv. 1 dell'Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers, RS 172.220.111.3), al Dipartimento federale delle finanze (di seguito: DFF) la definizione dei principi relativi all'utilizzazione di alloggi di servizio e il relativo importo da pagare, evidenziando al contempo che i Dipartimenti disciplinano i particolari per i loro settori (cfr. art. 90 cpv. 2 OPers).

E. 5.2

Sulla base dell'art. 90 OPers, il DFF ha emanato l'Ordinanza del 6 dicembre 2001 concernente l'Ordinanza sul personale federale (O-OPers, RS 172.220.111.31). L'art. 59 cpv. 1 O-OPers prevede che l'impiegato deve pagare un compenso e le spese accessorie per l'utilizzazione di un alloggio di servizio. L'importo del compenso è calcolato in base alla superficie dell'alloggio moltiplicata per il prezzo al metro quadrato. Esso viene stabilito tenendo conto del livello locale delle pigioni nonché dei vantaggi e degli svantaggi propri dell'alloggio. L'art. 59 cpv. 2 O-OPers dispone che il DFF emana direttive concernenti il compenso e le spese accessorie per l'utilizzazione di un alloggio di servizio (cfr. art. 59 cpv. 2 O-OPers). In questo contesto, il DFF ha emanato, il 1° agosto 2013, le Direttive concernenti il compenso e le spese accessorie per l'utilizzazione di un alloggio di servizio (di seguito: Direttive del DFF).

E. 5.3

Sulla base dell'art. 59 cpv. 2 O-OPers e delle Direttive del DFF, l'AFD ha emanato delle direttive complementari, ovvero quelle citate dall'autorità inferiore e dal ricorrente (cfr. supra consid. 4.1 seg.). In base al punto 1.1 della Direttiva alloggi di servizio, con questa nozione s'intende l'alloggio assegnato ai membri del Corpo delle guardie di confine per motivi di servizio o d'esercizio. I collaboratori sono obbligati a trasferirsi in questa abitazione e versarvi un compenso. Nell'assegnazione di tali alloggi tiene conto delle esigenze di servizio e della disponibilità di spazi. Con tali alloggi s'intendono immobili che sono proprietà della Confederazione (cfr. per un esempio pratico, tra le altre, sentenza del TAF A-878/2015 del 17 settembre 2015). Quando invece, come nella presente fattispecie, i collaboratori sono autorizzati a risiedere in alloggi privati (non appartenenti alla Confederazione), può essere riconosciuto un contributo all'affitto, a condizione che predetto alloggio corrisponda alle esigenze di servizio (ad esempio impostazione). Qualora non sussistano esigenze di servizio, il collaboratore viene esonerato dal dovere di servizio e può liberamente scegliere dove abitare, ma senza alcun diritto al contributo all'alloggio (cfr. circa i principi che reggono i doveri di servizio e alloggio di servizio, giurisprudenza succitata, consid. 3 e 4).

E. 5.4

Il ricorrente sostiene che l'Allegato 2 sull'esonero si applicherebbe esclusivamente ai collaboratori che intendono acquistare o costruire un proprio immobile. L'Allegato 2 sull'esonero disciplina specificamente la procedura di esonero. Al suo interno contiene anche riferimenti a situazioni che coinvolgono alloggi presi in affitto da privati. In particolare, si legge al punto 2.2 che, nel trattamento di domande, "Per principio gli appartamenti sfitti non dovrebbero cagionare maggiori spese all'amministrazione. Nel trattamento di domande (p. es. da parte dei membri che abitano in un alloggio di servizio preso in affitto da un privato), occorre fare in modo che il termine di trasloco coincida, se possibile, con il termine di disdetta convenuto o in uso nelle località". Questo passaggio dimostra che anche l'alloggio privato in affitto può rientrare nella sfera di applicazione dell'Allegato sull'esonero. Siffatto contributo, quindi, non raffigura una sovvenzione per i collaboratori che affittano un alloggio invece di essere proprietari della propria abitazione. La tesi secondo cui l'esonero definitivo di adempiere al dovere di servizio entrerebbe in considerazione solo per coloro che intendono comperare o costruire un'abitazione non può essere ritenuta. Il ricorso è dunque, su questo punto, respinto.

E. 6.1

Occorre a questo stadio esaminare se l'autorità ha, con la sua condotta, violato, come sostiene il ricorrente, il principio della buona fede.

E. 6.2

Il principio della buona fede (cfr. art. 9 e 5 cpv. 3 Cost), che innerva l'insieme dell'attività dello Stato, conferisce all'interessato, 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 (cfr. DTF 131 II 627 consid. 6.1, 130 I 26 consid. 8.1, 129 I 161 consid. 4). Secondo la giurisprudenza, il destinatario può appellarsi a un'informazione fornita dall'autorità che in seguito si rivela inesatta, se sono adempiute cumulativamente le seguenti condizioni: (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 (cfr. cfr. DTF 146 I 405 consid. 5.1.1, 137 II 182 consid. 3.6.2).

E. 6.3

Il Tribunale, a differenza dell'autorità inferiore (cfr. cfr. punto III della decisione impugnata), ha dei forti dubbi sull'adempimento della terza condizione, ovvero che il ricorrente potesse ignorare l'irregolarità del contributo versatogli. Leggi e direttivi sono pubbliche e accessibili, se non addirittura distribuite, ai collaboratori delle dogane. Egli non poteva ignorare che il sistema degli alloggi di servizio, incluso il contributo, è strettamente finalizzato a soddisfare esigenze di servizio, non a sostenere scelte personali. Il ricorrente ha beneficiato del contributo all'alloggio privato senza che vi fosse una necessità legata al servizio, circostanza quest'ultima che il ricorrente non pretende neanche. In queste condizioni, egli non può ragionevolmente aspettarsi il riconoscimento duraturo del contributo. Il fatto che avesse già ricevuto una comunicazione esplicita nel 2016 che escludeva il contributo rafforza ulteriormente il dubbio sulla buona fede invocata.

E. 6.4

Il Tribunale non può inoltre seguire la tesi del ricorrente che sostiene che il versamento del contributo durante questi anni gli abbia arrecato un pregiudizio irreparabile. A questo proposito, il Tribunale rileva che il contributo in questione, anche se magari incentivante, non può essere considerato un presupposto determinante o "essenziale" ai fini della scelta dell'abitazione. Si ribadisce che il sistema degli alloggi di servizio, e dei relativi contributi, è finalizzato a soddisfare esigenze operative dell'amministrazione, non a sostenere scelte personali di tipo abitativo. La lettura di questo Tribunale è che la soppressione del contributo non ha prodotto uno svantaggio, ma ha eliminato un vantaggio patrimoniale non giustificabile alla luce della normativa vigente. Va inoltre rilevato che il ricorrente ha abitato per anni in un appartamento di dimensioni maggiori - e quindi di maggior valore - verosimilmente più confortevole e coerente con le sue preferenze personali. Anche sotto questo profilo, pretendere che l'errore dell'amministrazione gli abbia arrecato un danno non è sostenibile. Alla luce di quanto suesposto, il Tribunale non ritiene che il principio della buona fede previsto all'art. 9 Cost. sia stato violato. Il ricorso è, anche su questo punto, respinto.

E. 7.1

Occorre a questo stadio che il Tribunale si chini sulla proporzionalità della decisione impugnata.

E. 7.2

Il principio della proporzionalità è sancito dall'art. 5 cpv. 2 Cost. e l'esame per valutare la compatibilità del provvedimento con predetto principio è suddiviso in tre fasi. Innanzitutto una misura deve essere idonea a realizzare l'interesse pubblico perseguito. Un provvedimento deve in secondo luogo essere necessario. Deve, in altri termini, sempre prevalere l'alternativa più mite che persegue però con la stessa efficacia il medesimo scopo. Occorre infine verificare che la misura sia proporzionata rispetto allo scopo o, in altre parole, che essa sia ragionevolmente esigibile (cfr. tra le altre DTF 140 II 194 consid. 5.8.2; sentenza del TAF A-5126/2021 del 27 aprile 2023 consid. 6.2). Queste condizioni devono

essere soddisfatte in maniera cumulativa.

E. 7.2.1

Per quanto riguarda l'idoneità, il Tribunale rileva che l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione è quello di assicurare un'applicazione uniforme e corretta della legge e delle direttive, in particolare del sistema degli alloggi di servizio e del contributo corrispondente e di evitare un uso distorto o indebito delle risorse pubbliche, destinandole solo ai collaboratori che ne hanno diritto per ragioni di servizio. La misura è dunque idonea a ripristinare la legalità e la parità di trattamento tra i collaboratori.

E. 7.2.2

Occorre ora verificare se anche la condizione della necessità è soddisfatta. Le possibili alternative, come una graduale riduzione del contributo o un periodo transitorio più lungo, avrebbero compromesso la coerenza applicativa delle direttive, oltre a creare un precedente pericoloso rispetto ad altri casi analoghi. La misura risulta pertanto necessaria.

E. 7.2.3

Per quanto riguarda il bilanciamento tra interessi pubblici e interesse privato al mantenimento del versamento del contributo, i primi prevalgono sul secondo, poiché l'autorità inferiore ha già tenuto conto dell'interesse del ricorrente, rinunciando ad esigere la restituzione retroattiva dei contributi da lui percepiti indebitamente e, quindi, lasciandogli il vantaggio economico ottenuto negli ultimi anni. In tale contesto, la misura è ragionevolmente esigibile e soddisfa le esigenze poste dall'art. 5 cpv. 2 Cost. In conclusione, la misura adottata rispetta il principio della proporzionalità ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 Cost. Essa è idonea e necessaria al perseguimento dell'interesse pubblico e si rivela anche ragionevolmente esigibile, in quanto tiene conto della posizione individuale del ricorrente: l'amministrazione ha infatti rinunciato a esigere la restituzione retroattiva dei contributi versati, pur avendone teoricamente la facoltà viste le considerazioni in merito al principio della buona fede espone in precedenza (cfr. supra consid. 6.3 seg.). Tale scelta conferma il carattere proporzionato dell'intervento, volto a ristabilire la legalità senza imporre oneri eccessivi. In conclusione, alla luce di quanto sopra, la decisione impugnata non è contraria al diritto federale e va pertanto integralmente confermata. Il ricorso è quindi respinto.

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 alla riscossione di spese di procedura. Visto l'esito della lite, il ricorrente non ha diritto alla rifusione di indennità a titolo di ripetibili (cfr. art. 64 cpv. 1 PA a contrario e 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] a contrario). Infine, malgrado il verdetto ad essa favorevole, l'autorità inferiore non ha diritto alla rifusione di indennità a titolo di ripetibili (cfr. art. 7 cpv. 3 TS-TAF). (dispositivo alla pagina seguente)