

BVGer A-3849/2007 vom 10. Januar 2008

Bundesverwaltungsgericht, 2008-01-10, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3849_2007

FR: TAF A-3849/2007 du 10 janvier 2008

IT: TAF A-3849/2007 del 10 gennaio 2008

Regeste

Rapporti di servizio di diritto pubblico della Confederazione (altro)

Erwägungen

E. 1.1

Contro decisioni su ricorso pronunciate dall'autorità interna di ricorso in ambito di diritto del personale della Confederazione la legge prevede il ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale (art. 36 cpv. 1 della legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale [LPers; 172.220.1]). Giusta l'art. 32 cpv. 1 lett. c della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32), tale facoltà è esclusa solo se la decisione impugnata concerne aspetti legati al salario al merito, temi non trattati nella fattispecie. La RFA sostiene ripetutamente che le decisioni di classificazione o riclassificazione hanno carattere organizzativo rispettivamente concernono la conduzione del personale e non sarebbero sottoposte a verifica giudiziaria. Dalle sue osservazioni, non risulta comunque chiaro se ciò valga solo per quanto concerne la valutazione dei singoli posti oppure anche per una modifica, nel caso concreto, di un contratto di lavoro in seguito alla riconsiderazione successiva di una valutazione data in precedenza. Tenuto conto del fatto che, nel caso in esame, essa non postula la non entrata in materia bensì il rigetto del ricorso, è però possibile dedurre che non contesti l'impugnabilità della decisione da lei resa. Per altro tale aspetto risulta comunque di relativa importanza. Secondo costante giurisprudenza, decisioni concernenti retrocessioni con effetti pecuniari che riguardano concreti rapporti d'impiego di diritto pubblico federale sono infatti riconosciute come impugnabili (al riguardo cfr. ad es. la decisione della Commissione federale di ricorso in materia di personale federale [CRP] 2006-014 del 7 settembre 2006, consid. 1b). Occorre in effetti distinguere tra la procedura di valutazione teorica di un posto ai fini della sua assegnazione ad una determinata classe di stipendio (art. 15 LPers in relazione con gli artt. 36 e 52 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale [OPers; RS 172.220.111.3] e l'art. 20 dell'ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale [O-OPers; RS 172.220.111.31]), da un lato, e le conseguenze di tale classificazione a livello di singolo rapporto di lavoro, dall'altro. Proprio a questo livello, come avvenuto nella fattispecie, nel caso non sia possibile giungere ad un'intesa, il datore di lavoro deve emettere una decisione impugnabile giusta l'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa [PA; RS 172.021]), normativa cui soggiace anche la presente procedura (cfr. art. 37 LTAF e artt. 2 e 4 PA).

E. 1.2

Di regola, decisioni in materia di personale della RFA non possono essere oggetto di ricorso diretto al Tribunale amministrativo federale. Come visto, davanti a tale istanza sono infatti impugnabili solo decisioni emesse su ricorso da parte di autorità di ricorso interne ai

dipartimenti (art. 36 cpv. 1 LPers). Da questa regola è però possibile prescindere quando sono dati gli estremi per un ricorso diretto ex art. 47 cpv. 2 PA, ovvero quando un'autorità di ricorso che non giudica in via definitiva ha già prescritto a un'autorità inferiore di prendere una decisione o le ha dato istruzioni circa il contenuto della medesima. La decisione viene allora deferita direttamente all'autorità di ricorso immediatamente superiore. Così è anche nella fattispecie. La Segreteria generale del DFF, autorità di ricorso ai sensi dell'art. 35 LPers, ha infatti partecipato in modo determinante anche alla procedura di riclassificazione che ha portato alla decisione oggetto del presente gravame. Essa si è inoltre già espressa compiutamente in merito - in senso negativo per il ricorrente - in sede di evasione della richiesta di riconsiderazione della decisione presa. Di qui la competenza diretta del Tribunale amministrativo federale nel caso in oggetto.

E. 1.3

Impugnato con atto tempestivo (art. 22a PA, art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA), il provvedimento in esame è una decisione che tocca direttamente il ricorrente. Dato è quindi anche l'interesse a ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA). Per quanto precede, il ricorso è ricevibile in ordine e dev'essere esaminato nel merito.

E. 2

Con ricorso al TAF, possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza (art. 49 PA). Il TAF non è vincolato né dai motivi adottati (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berna 2002, no. 2.2.6.5.). 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. 1a; DTF 121 V 204 consid. 6c; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. ed., Zurigo 1998, no. 674 segg.).

E. 3

Preliminarmente il ricorrente rimprovera all'autorità inferiore la violazione del diritto allo svolgimento del procedimento nella sua lingua madre. Egli denuncia il fatto che la decisione impugnata sia stata redatta in tedesco e non in italiano sostenendo che, giusta l'art. 33a cpv. 1 PA, egli avrebbe avuto diritto ad una decisione in questa lingua. Una volta ricevuta la decisione, il 29 marzo 2007, osserva di avere segnalato al direttore dell'RFA la lesione di questo suo diritto e di aver invano richiesto l'invio di una nuova decisione. Dal canto suo - nelle osservazioni al ricorso del 31 luglio 2007, formulate questa volta in italiano - l'RFA sostiene che l'art. 33a cpv. 1 PA non sarebbe affatto stato violato rilevando di aver redatto la decisione in tedesco in quanto, fino a quel momento, tutta la corrispondenza tra le parti (inclusa quella inviata dal ricorrente) era stata scritta in tedesco. Su questo punto l'opinione dell'autorità inferiore dev'essere condivisa. Nel comportamento della RFA non è infatti ravvisabile nessuna lesione nel senso indicato dal ricorrente. Se infatti è vero che sulla base dell'art. 70 cpv. 1 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost; RS 101), giusta l'art. 33a PA ogni cittadino, sempre che la lingua da lui parlata sia una delle quattro riconosciute, ha di principio diritto a conferire con le autorità della Confederazione nella propria lingua (Annette Guckelberger, *Das Sprachenrecht in der*

Schweiz, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 106/2005, Zurigo 2005, pag. 609 segg., 618; Regula Kägi-Diener, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Zurigo/Basilea/Ginevra 2002, ad art. 70, no. 7) e che tale principio trova applicazione nei confronti di ogni autorità della Confederazione, quindi anche della RFA, è altrettanto vero che ad esso può essere derogato con l'accordo dell'interessato (cfr. decisione del Tribunale amministrativo federale A-2025/2006 del 20 marzo 2007, consid. 3; al riguardo cfr. pure Marco Borghi, Langues nationales et langues officielles, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Zurigo 2001, pag. 593 segg., no. 34). È proprio quanto accaduto nella fattispecie attraverso l'uso del tedesco da parte del ricorrente durante tutto lo scambio di corrispondenza antecedente il rilascio della decisione impugnata. Esprimendosi in tedesco almeno fino alla formale richiesta di rilascio di una decisione in italiano - avvenuta però dopo l'intimazione della decisione impugnata - egli ha infatti dato la legittima impressione che avesse scelto il tedesco quale lingua della procedura sino all'inoltro delle conclusioni (art. 33a cpv. 1 PA).

E. 4

Oltre alla censura, come visto infondata, della violazione del diritto allo svolgimento del procedimento nella sua lingua madre, emanazione del diritto di essere sentiti, il ricorrente imputa all'autorità inferiore una lesione di altri aspetti di tale importante diritto costituzionale ancorato nell'art. 29 cpv. 2 Cost. Segnatamente egli rimprovera alla RFA di avergli negato la facoltà di visionare gli atti e di aver motivato la decisione impugnata in maniera insufficiente. Dal punto di vista materiale, egli contesta inoltre la fondatezza del provvedimento di retrocessione deciso considerandolo ingiustificato. Concretizzato, per quanto riguarda la procedura amministrativa federale, in più norme della PA (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. edizione, Berna 2005, pag. 254 segg.), il diritto di essere sentiti è di natura formale. Ciò significa che una sua violazione ha per principio come conseguenza l'annullamento della decisione impugnata, indipendentemente dalla possibilità di successo del ricorso nel merito (DTF 127 V 431, consid. 3d/aa). Ne consegue che - al pari dell'asserita lesione del diritto allo svolgimento del procedimento nella sua lingua (Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Berna 2005, pag. 103; Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Berna 2000, pag. 342 seg.; Alfred Kölz/Isabelle Häner, op. cit., no. 292 segg., 312) - pure le censure di negazione della facoltà di visionare gli atti e di carente motivazione della decisione impugnata devono essere trattate prioritariamente.

E. 4.1

Per principio, la parte coinvolta in una procedura amministrativa o il suo rappresentante ha il diritto di esaminare gli atti (art. 26 PA). Eccezionalmente questo diritto le può venir negato, segnatamente se lo esigono importanti interessi pubblici o privati (art. 27 PA). In tal caso, però, l'atto il cui esame è stato negato può essere adoperato contro di essa soltanto qualora l'autorità gliene abbia comunicato oralmente o per scritto il contenuto essenziale quanto alla contestazione e, inoltre, le abbia dato la possibilità di pronunciarsi e indicare prove contrarie (art. 28 PA). Nel concetto di atti, nel senso sopra indicato, rientrano tutti i documenti su cui una decisione potrà in seguito basarsi (Alfred Kölz/Isabelle Häner, op. cit., no. 296, con riferimenti; Pierre Moor, op. cit., no. 2.2.7.6). Tra gli atti cui si ha normalmente diritto alla consultazione non rientrano per contro documenti amministrativi interni; anche in questo ambito, un'eccezione è però data nel caso essi possano avere

influenza sull'esito di una procedura, ad esempio abbiano un valore oggettivo per l'accertamento dei fatti rilevanti ai fini della decisione (Giurisprudenza delle Autorità amministrative della Confederazione [GAAC], 64.105, consid. 2a; inoltre cfr. sempre Pierre Moor, op. cit., no. 2.2.7.6). Benché affermi di aver compiutamente informato il ricorrente riguardo al progetto di riorganizzazione denominato REMEDURA, in merito alla censura sollevata, l'autorità inferiore non contesta affatto di non aver finora concesso al ricorrente di visionare tutti gli atti concernenti la valutazione della classificazione della sua funzione. Essa ritiene tuttavia che riguardo a decisioni non impugnabili di carattere organizzativo e in materia di conduzione, spetti unicamente al potere discrezionale delle singole unità, decidere come informare le persone toccate. Sennonché tale opinione non può essere condivisa. Innanzitutto, il diritto di visionare gli atti risulta dato indipendentemente dalla domanda a sapere se una decisione resa al termine di un procedimento sia impugnabile - come per altro è il caso nella fattispecie (cfr. supra consid. 1.1.) - oppure non lo sia. Per quanto poi concerne l'argomento dell'autorità inferiore secondo cui non vi è diritto alla visione di tutti gli atti riguardanti la condotta, esso è condivisibile solo in parte. Come visto, per tutti i documenti direttamente importanti ai fini della classificazione - che per altro non concernono necessariamente solo il progetto denominato REMEDURA - la visione dev'essere infatti garantita. Ciò vale in particolare per i risultati di paragoni svolti con funzioni analoghe ("Quervergleiche"), poiché essi rivestono normalmente grande importanza per la classificazione di una funzione (art. 20 cpv. 2 O-OPers), fase che precede l'eventuale modifica di un contratto di lavoro specifico. Va inoltre aggiunto che nel caso determinati documenti non possano essere dati in visione a una parte, essa deve comunque almeno essere informata dei loro contenuti più importanti e rilevanti ai fini della classificazione (art. 28 PA). Nella fattispecie tale modo di procedere non è stato rispettato. Il ricorrente non ha infatti finora avuto la possibilità né di visionare i documenti determinanti per la decisione presa, né è stato concretamente informato circa i loro contenuti. A ciò nulla muta l'osservazione dell'autorità inferiore secondo cui nell'ambito di incontri con il ricorrente e sulla scorta di documenti essa gli abbia più volte spiegato come fosse giunta alla nuova valutazione della sua funzione, sottoponendogli pure della documentazione. Innanzitutto, negli atti non si trova nessun riferimento in merito. Inoltre, quand'anche così fosse, appare per lo meno dubbio che tale documentazione contenesse davvero anche i documenti determinanti per il declassamento. Se così fosse, il loro contenuto sarebbe oggi infatti noto. Per quanto precede, occorre concludere che l'autorità inferiore non ha garantito al ricorrente in maniera sufficiente il diritto di visionare gli atti e che la censura sollevata a tal proposito è quindi fondata.

E. 4.2

Come visto, il ricorrente denuncia pure la violazione da parte dell'autorità inferiore dell'obbligo di motivare la decisione resa. Prescritto dall'art. 35 PA, ed anch'esso un aspetto del diritto di essere sentiti (Pierre Moor, op. cit., no. 2.2.8.2), il diritto ad una decisione motivata ha quale conseguenza l'obbligo per l'autorità di analizzare gli argomenti delle singole parti ed esporre, almeno in modo succinto, le ragioni per le quali li accoglie o vi si scosta (DTF 130 II 530, consid. 4.3). Esso non impone all'autorità di esporre e di discutere tutti i fatti, i mezzi di prova e le censure sollevate dalle parti (DTF 130 II 530, consid. 4.3; DTF 126 I 97, consid. 2b), è necessario tuttavia che l'autorità citi, almeno brevemente, i motivi su cui fonda il suo ragionamento e che l'hanno condotta alla decisione presa. La motivazione adottata deve infatti permettere all'interessato di rendersi conto della portata e della correttezza della decisione che gli viene comunicata, non da ultimo nell'ottica di una

sua eventuale impugnazione (DTF 129 II 232, consid. 3.2.; DTF 126 I 97, consid. 2b). Da parte sua, l'autorità inferiore contesta ogni violazione in tal senso. Essa osserva che la valutazione dell'autorità preposta alla verifica della classificazione era sufficientemente motivata e che lei vi si doveva attenere, che la classificazione era comunque avvenuta in modo obiettivo in base a tutti i criteri rilevanti, che essa è stata confermata anche in sede di evasione della domanda di riesame e - infine - che sarebbe comunque sufficiente che il ricorrente sia stato messo a conoscenza dei criteri di classificazione e abbia potuto comprendere come essa sia stata intrapresa, senza essere al corrente dei singoli aspetti determinanti. Anche tale opinione non è condivisibile. L'autorità inferiore sostiene costantemente che nell'ambito della riclassificazione siano stati accuratamente considerati tutti gli elementi determinanti ed eseguiti i paragoni necessari. Ciò che è stato concretamente oggetto dell'esame svolto, quali siano stati gli elementi pertinenti ed oggettivi di cui sarebbe stato tenuto conto e quali paragoni siano effettivamente stati eseguiti, non è però dato di sapere. Senonché non è sufficiente che l'autorità inferiore abbia fatto riferimento in modo astratto a questi criteri, che per altro già risultano dall'art. 52 cpv. 3 OPers. È necessario che l'autorità indichi espressamente e in modo concreto nella sua decisione, in forma scritta (artt. 34-35 PA; Pierre Moor, op. cit., no. 2.2.8.2), di quali fattori abbia tenuto conto e come li abbia valutati. Per quanto riguarda i paragoni svolti ("Quervergleiche"), anch'essi avrebbero dovuto essere descritti, almeno in modo sommario, enumerando concretamente le funzioni prese come termine di paragone e spiegando perché la funzione ricoperta dal ricorrente dovesse essere retrocessa dalla classe 25 alla 24. Solo a queste condizioni sarebbe infatti stato possibile verificare se la nuova classificazione risultasse sostenibile o meno (GAAC 68.8, consid. 2).

E. 4.3

Visto quanto precede, occorre concludere che la decisione dell'RFA non era motivata in modo sufficiente e che ciò ne ha impedito una sua comprensione e impugnazione con cognizione di causa. L'autorità inferiore non ha quindi violato solo il diritto del ricorrente a visionare gli atti, ma anche quello di vedersi recapitare una decisione sufficientemente motivata.

E. 5

Constatata la violazione del diritto di essere sentiti da parte della RFA, occorre ancora chiedersi se a tale violazione non sia stato rispettivamente non potesse essere posto rimedio nel corso della procedura che ci occupa. La giurisprudenza ammette infatti la possibilità, se l'autorità di ricorso adita dispone dello stesso potere di esame dell'istanza inferiore, quando ciò non costituisce un pregiudizio per il ricorrente ed egli abbia potuto esprimersi compiutamente davanti a tale istanza su nuovi elementi addotti dall'autorità inferiore, che una violazione del diritto di essere sentiti possa essere sanata (DTF 126 V 130, consid. 2b; DTF 124 II 132, consid. 2d; Michele Albertini, op. cit., pag. 458 segg.; Pierre Moor, op. cit., no. 2.2.7.4). Così però non è nella fattispecie. Benché il Tribunale amministrativo federale abbia un pieno potere d'esame (art. 49 PA) e sia chiamato di regola a statuire esso stesso senza far uso della facoltà di rinvio del gravame all'autorità inferiore (art. 61 cpv. 1 PA), in casu esso non dispone infatti a tutt'oggi degli elementi necessari per procedere all'esame delle censure di merito. Non desumibili dalla decisione impugnata e dai suoi annessi, essi non sono stati forniti neppure in corso di procedura (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. edizione, Zurigo 2006, no. 1710 seg.; Michele Albertini, op. cit., pag. 462). In virtù delle conoscenze specifiche dell'autorità

inferiore e tenuto inoltre conto del fatto che, per giurisprudenza da cui non vi è motivo di scostarsi (cfr. già citata decisione della CRP 2006-014 del 7 settembre 2006, consid. 2 con ulteriori riferimenti), in casi come quello in esame l'istanza di ricorso non si distanzia nel dubbio dall'apprezzamento dell'autorità inferiore, neppure risulta opportuno che lo scrivente Tribunale proceda esso stesso ad atti istruttori (Alfred Kölz/Isabelle Häner, op. cit., no. 694).

E. 6

Con lettera del 19 luglio 2007, già prima di ricevere le osservazioni del 31 luglio 2007 della RFA, il ricorrente ha chiesto che si procedesse ad un ulteriore scambio di allegati. Tale domanda è stata negata con ordinanza del 23 agosto 2007, rinviando il ricorrente alla possibilità di formulare eventuali osservazioni finali. Dato l'accoglimento del suo gravame, e il rinvio dell'incarto all'autorità inferiore, affinché gli conceda di prendere visione di tutti gli atti importanti ai fini della classificazione della funzione occupata e quindi riesamini la fattispecie rendendo una decisione sufficientemente motivata, lo scrivente Tribunale prescinde ora dall'assegnazione di un termine in tal senso (art. 30 cpv. 2 lett. c PA).

E. 7

Giusta l'art. 34 cpv. 2 LPers, non vengono prelevate spese. Per altro, nessuna spesa processuale può essere messa a carico di un'autorità soccombente (art. 63 cpv. 2 PA).

E. 8

Il ricorrente ha agito nella presente procedura facendosi assistere da una rappresentante con formazione giuridica. In data 17 dicembre 2007, essa ha fatto pervenire al Tribunale amministrativo federale una nota d'onorario di fr. 5'344.20. Sennonché, come emerge dagli atti prodotti dalla RFA, la rappresentante del ricorrente è pure la di lui coniuge. Non munita di un brevetto di avvocato e neppure specialista nel campo specifico del diritto del personale federale, in tale ruolo ha anche - proprio in quanto coniuge del ricorrente - evidenti interessi all'esito della causa. Secondo dottrina e giurisprudenza, questo elemento - unitamente al fatto che le questioni trattate non risultano particolarmente complesse dal profilo giuridico - porta nel caso ad escludere il diritto al riconoscimento di un'indennità per ripetibili (DTF 129 V 113, consid. 4.1.; Hirt Rebecca, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, S. Gallo 2003, pag. 199 segg.).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.