

BVGer A-6133/2011 vom 25. April 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-04-25, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6133_2011

FR: TAF A-6133/2011 du 25 avril 2012

IT: TAF A-6133/2011 del 25 aprile 2012

Regeste

Personale federale

Erwägungen

E. 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.

E. 1.2

Nella presente fattispecie, l'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, emessa dalle Ferrovie federali svizzere (FFS), che sono un'azienda della Confederazione ai sensi dell'art. 33 lett. e LTAF.

E. 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 25 maggio 2011 del P-OP, 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 cpv. 1 PA). Egli è pertanto legittimato ad aggravarsi contro di essa.

E. 1.4

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

E. 2

Con ricorso al Tribunale amministrativo federale 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 adottati (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, 3a 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 Tribunale amministrativo federale 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). Nell'ambito dell'ampio potere d'apprezzamento di cui dispone lo scrivente Tribunale, si deve comunque considerare che quest'ultimo lo eserciterà con prudenza qualora si debba giudicare di questioni per le quali l'autorità di prima istanza, a sua volta, dispone pure di siffatto ampio potere d'apprezzamento; in una simile occorrenza, il Tribunale amministrativo federale non si scosta infatti dalla posizione assunta dall'autorità inferiore, rispettivamente non sostituisce il proprio apprezzamento a quello di quest'ultima (sentenze del Tribunale amministrativo federale A-880/2009 del 16 giugno 2009, consid. 2; A-1781/2006, del 176 agosto 2007, consid. 1.4; André Moser/Michael Beusch/ Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basilea 2008, n. 2.160). In particolare, in materia di diritto del personale, circa il controllo dell'opportunità, il TAF esamina sommariamente le questioni relative all'apprezzamento delle prestazioni degli impiegati, all'organizzazione amministrativa o alla collaborazione in seno all'unità e non sostituisce il proprio potere d'apprezzamento a quello dell'autorità inferiore. Questa riserva non impedisce tuttavia allo scrivente Tribunale di intervenire qualora la decisione contestata sembri oggettivamente inopportuna (cfr. p.es. sentenza del Tribunale amministrativo federale A-3943/2008 del 16 marzo 2009, consid. 2). Infine, 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).

E. 3.1

La presente procedura, vista la pretesa ricorsuale, ha per oggetto il trasferimento interno e la modifica di funzione di un impiegato delle FFS, il quale pretende di poter continuare a svolgere il vecchio incarico percependo la relativa, maggiore remunerazione. Secondo l'art. 2 della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers, RS 172.220.1) e l'art. 15 della legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS, RS 742.31) i rapporti di lavoro degli impiegati delle FFS sottostanno alla LPers. Conformemente all'art. 38 LPers e 15 cpv. 2 LFFS, le FFS hanno negoziato un contratto collettivo di lavoro (CCL FFS) con le associazioni del personale, applicabile per principio a tutto il loro personale (art. 38 cpv. 2 LPers). Secondo l'art. 6 cpv. 3 LPers i contratti collettivi di lavoro regolano nei dettagli il rapporto di lavoro; qualora vi fossero delle contraddizioni tra il CCL e il contratto di lavoro, si applicano le disposizioni più favorevoli all'impiegato (art. 6 cpv. 4 LPers). Ai sensi dell'art. 6 cpv. 2 LPers, il rapporto di lavoro del ricorrente è sottoposto in modo suppletivo, oltre alla LPers e al CCL FFS, anche 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 Tribunale amministrativo federale A-4659/2010, del 14 giugno 2011, consid. 3 e rif. cit.).

E. 3.2

Delle negoziazioni tra le parti contraenti al contratto collettivo hanno avuto luogo nel corso del 2006 e, il 1° gennaio 2007 è entrato in vigore il CCL FFS 2007-2010 che ha sostituito quello del 25 giugno 2005 (art. 211 CCL FFS). In data 15 aprile 2010, le parti hanno deciso di prolungare la durata della sua validità fino al 30 giugno 2011 (cfr. Sentenza del Tribunale amministrativo federale A-3004/2011, del 7 marzo 2012, consid. 3.1). Lo stesso è poi stato rinegoziato ed una versione del 1° luglio 2011 è attualmente in vigore. Nel valutare quale versione del CCL FFS 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; Moser/ Beusch/Kneubühler, *op. cit.*, n. 2.202). 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 e segg.). Il trasferimento e la modifica della funzione del ricorrente sono avvenuti con decisione del 25 maggio 2011. Nel caso in esame, tale atto costituisce la "fattispecie giuridicamente rilevante". Pertanto, lo scrivente Tribunale deve esaminare se il provvedimento avverso rispetta, in particolare, il CCL FFS entrato in vigore il 1° gennaio 2007 e valido - per accordo delle parti - fino al 30 giugno 2011 (vCCL FFS).

E. 4

Nel caso in parola, impugnando la decisione delle FFS davanti allo scrivente Tribunale, il ricorrente contesta il trasferimento interno, la relativa modifica del livello di funzione nonché la diminuzione di salario, affermando in particolare che i provvedimenti adottati dall'autorità inferiore non sono fondati. A suo dire, infatti, la giustificazione avanzata dall'autorità inferiore non permetterebbe - stando al contratto collettivo di lavoro - di giungere all'adozione di tali rimedi. Facendo riferimento alle proprie qualifiche ed al buon rendimento offerto presso il datore di lavoro, il ricorrente ritiene che la circostanza della falsificazione del suo precedente certificato di lavoro - volta a chiedere un aumento di stipendio e non l'assunzione in una funzione superiore alle sue reali qualifiche - non sia sufficiente a motivare le sanzioni comminateli.

E. 5.1

Giusta l'art. 45 cpv. 1 vCCL FFS, in caso di mancanza agli obblighi derivanti dal contratto di lavoro, prestazioni insufficienti o comportamento insoddisfacente, i motivi vanno chiariti in un colloquio con il collaboratore interessato. Ai sensi del cpv. 3 del medesimo disposto, se un miglioramento delle prestazioni o un cambiamento del comportamento non è possibile nell'attuale posto di lavoro, va esaminata la possibilità di un trasferimento. Il salario viene adattato di conseguenza (cpv. 4). Infine (cpv. 5), se non c'è accordo tra le parti, le FFS emettono una decisione.

E. 5.2

Le modifiche del contratto di lavoro devono rispettare la forma scritta e di regola essere determinate di comune accordo (art. 194 vCCL FFS). Tuttavia, in caso di disaccordo tra le parti sulle modifiche da apportare o circa altre controversie relative al rapporto di lavoro, le FFS rilasciano una decisione in merito alla questione (art. 195 vCCL FFS).

E. 5.3

Giusta l'art. 20 cpv. 1 LPers, gli impiegati svolgono con diligenza il lavoro loro impartito e tutelano gli interessi della Confederazione, rispettivamente del datore di lavoro. Tra gli obblighi che secondo questa norma incombono agli impiegati, dottrina e giurisprudenza riconoscono anche quello di dimostrarsi degni della funzione ricoperta. Ciò vale sia in ambito professionale, sia in privato. Benché il dovere di fedeltà concerna in particolare il comportamento durante il servizio, neppure il comportamento al di fuori del servizio può infatti essere ignorato, segnatamente quando esso può avere un effetto negativo sulla funzione esercitata, quindi sulla reputazione e la credibilità dell'amministrazione e delle aziende ad essa connesse (Sentenza del Tribunale amministrativo federale A-880/2009 del 16 giugno 2009, consid. 4.1 e rif. cit.).

E. 5.4

Secondo giurisprudenza, la gravità delle mancanze riscontrate dev'essere valutata di caso in caso alla luce della funzione e dei compiti affidati all'impiegato oggetto dell'inchiesta. Ancorché vincolato al rispetto del principio della proporzionalità, nella valutazione del comportamento del singolo e della misura necessaria, il datore di lavoro è investito di una grande libertà di apprezzamento (Sentenza del Tribunale amministrativo federale A-880/2009 del 16 giugno 2009, consid. 4.3 e 4.4 e rif. cit.).

E. 5.5

Occorre infine rilevare che una condanna penale di un certo comportamento non esclude la possibilità che, sulla base dello stesso, vengano prese misure anche a livello amministrativo. Al contrario, essa costituisce una motivazione supplementare a procedere in tal senso, segnatamente quando il comportamento in questione ha quale effetto di violare l'ordine disciplinare della cerchia di persone di cui fa parte anche il suo autore (Sentenza del Tribunale amministrativo federale A-880/2009 del 16 giugno 2009, consid. 4.5 e rif. cit.).

E. 6

Nel caso in esame, oltre alla minaccia di licenziamento, le misure ordinate dal P-OP e in seguito confermate dall'autorità inferiore comportano sia il cambio della funzione (da C._____ ad E._____) sia la diminuzione del salario (da fr. 69'007.- a fr. 65'000.- lordi annui). L'adozione di simili misure nei confronti del ricorrente presuppone pertanto una violazione dei suoi obblighi professionali, che possa essere considerata almeno quale negligenza grave (cfr. successivo consid. 7). Le misure ordinate devono inoltre rispettare il principio della proporzionalità (cfr. successivo consid. 8).

E. 7

A mente del ricorrente, egli non avrebbe violato nessun dovere professionale. Egli afferma infatti di aver sempre ricevuto valutazioni molto positive e di aver sempre offerto ottime prestazioni assumendo un comportamento idoneo sul lavoro. Pur riconoscendo che l'infrazione commessa ha senz'altro incrinato il rapporto di fiducia con il datore di lavoro - tanto, secondo lui, da giustificare un licenziamento in tronco -, il ricorrente ritiene che tale circostanza non rientri nella casistica prevista dall'art. 45 vCCL FFS e che dunque non sia sufficiente a giustificare le misure - considerate dal ricorrente come delle sanzioni - decise dall'autorità inferiore. Le FFS sono per contro di altro avviso. Esse non solo confermano una violazione dei doveri professionali da parte del ricorrente; rilevano in aggiunta che il carattere intenzionale degli atti da lui compiuti sarebbe da considerare inammissibile tenuto conto del livello della funzione ricoperta e della diligenza e fiducia che il datore di lavoro richiede per tale mansione. La falsificazione di documenti accertata - per ammissione del

dipendente - il 4 maggio 2011, nonché le reiterate menzogne che l'hanno preceduta hanno messo in discussione l'idoneità del ricorrente a svolgere la funzione di C._____. In sostanza è venuto meno quel rapporto di fiducia e lealtà - maggiore rispetto ad altre funzioni - che le FFS esigono per lo svolgimento di tale incarico. La conclusione dell'autorità inferiore è condivisa anche dallo scrivente Tribunale. Si deve considerare che il ricorrente ha falsificato una copia del certificato di lavoro, mentre era in trattativa con le FFS per l'aumento di stipendio richiesto; le FFS gli avevano infatti richiesto una copia del certificato di lavoro per valutare se le pretese avanzate fossero effettivamente giustificate. La falsificazione portava sia sulla durata del precedente impiego (attività lavorativa presso (...) dal 15.03.2007 al 30.07.2010, al posto del 30.06.2007), sia sulle responsabilità affidategli in questo precedente lavoro (capogruppo al posto di meccanico in genere) (cfr. doc. d1 dell'incarto di prima istanza). In altre parole, con la scoperta della falsificazione della copia del certificato di lavoro, le FFS hanno accertato che il ricorrente non aveva lasciato un precedente posto di lavoro più redditizio per aderire all'offerta delle FFS (cfr. consid. di fatto B qui sopra) e neppure aveva assunto, in precedenza, una funzione dirigente. Al momento in cui è accaduto il fatto che gli viene rimproverato, il ricorrente ricopriva un ruolo importante all'interno del proprio reparto per il quale, oltre a doveri di conduzione nei confronti di altri collaboratori, il datore di lavoro pretende un elevato grado di diligenza e lealtà. Già solo per questo motivo, la constatazione dell'autorità inferiore secondo cui il comportamento rimproverato al ricorrente - riconducibile a fatti avvenuti al di fuori della funzione (stricto sensu) del ricorrente, ma altrettanto rilevanti nell'ottica del rispetto dell'art. 45 vCCL FFS (ma anche dell'art. 20 cpv. 1 LPers) e peraltro già sanzionati anche a livello penale (cfr. decreto di accusa emesso dal Ministero pubblico della Repubblica e Cantone Ticino DA 3415/2011 del 5 settembre 2011) - costituirebbe una grave violazione dei suoi doveri professionali, dev'essere qui confermata (al riguardo cfr. la già menzionata sentenza del Tribunale amministrativo federale A-880/2009 del 16 giugno 2009, consid. 6 e rif. cit.).

E. 8

A mente dello scrivente Tribunale, la misura adottata a seguito dell'infrazione riscontrata dev'essere pure considerata proporzionale. A prescindere dalle buone prestazioni da lui sino a quel momento fornite e che i suoi superiori rispettivamente il suo datore di lavoro gli riconoscono, il comportamento assunto dal ricorrente ha messo in effetti in discussione la sua idoneità a continuare a svolgere la funzione sin qui ricoperta. In questo senso, l'adozione della misura del trasferimento di reparto con relativa modifica del livello di funzione rispettivamente di salario, risulta essere adeguata rispettivamente necessaria al ristabilimento di una situazione di normalità secondo il grado di fiducia che il datore di lavoro ripone in seno allo specifico reparto di impiego delle FFS e proporzionata in rapporto ai differenti interessi in gioco. A ciò aggiungasi, che la nuova collocazione - tenuto conto delle informazioni contenute nel certificato di lavoro originale - rispecchia maggiormente le reali competenze del ricorrente, il quale nella sua precedente esperienza lavorativa era stato occupato a titolo ausiliario come meccanico in genere e senza alcun ruolo di capo team. In quest'ottica, oltretutto, la decisione delle FFS può essere senz'altro considerata come un aggiustamento del contratto (ai sensi dell'art. 195 vCCL FFS) alla reale esperienza del lavoratore piuttosto che - come erroneamente preteso dal ricorrente - un provvedimento sanzionatorio. Lo scrivente Tribunale ritiene che, con la decisione qui contestata, le FFS hanno adottato un atteggiamento comunque molto conciliante nei confronti del proprio dipendente che, benché ricollocato - a giusto titolo - internamente, può continuare a lavorare in una funzione (quella di E._____) assolutamente idonea al suo

profilo formativo. Infatti, la grave infrazione commessa dal ricorrente nei confronti del datore di lavoro e la conseguente inclinazione del rapporto di fiducia avrebbero potuto portare, come peraltro riconosciuto dal ricorrente stesso, a conseguenze ben più drastiche, quali il licenziamento in tronco. Per questo motivo, le pretese del ricorrente - che rimane comunque libero di dimettersi se lo ritiene opportuno - sono da considerarsi al limite della temerarietà. A titolo abbondanziale, lo scrivente Tribunale non ritiene di doversi chinare sulla questione della tempistica del provvedimento in parola sollevata dal ricorrente, ritenuto che nella fattispecie non v'è stato alcun licenziamento immediato né tantomeno la modifica contrattuale in oggetto è condizionata da un breve termine di riflessione.

E. 9

In conclusione, alla luce di tutto quanto suesposto, la decisione presa nei confronti del ricorrente non è contraria al diritto applicabile, non può inoltre essere considerata né frutto di un abuso del potere di apprezzamento dell'autorità inferiore né - per quanto verificabile anche in quest'ottica - inadeguata. Il ricorso presentato contro la decisione del 12 ottobre 2011 del servizio giuridico delle FFS dev'essere pertanto respinto.

E. 10

In base all'art. 34 cpv. 2 LPers, la procedura di ricorso è gratuita tranne nei casi di temerarietà. Nella fattispecie, benché il ricorso sia da considerarsi al limite della temerarietà, 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).

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