



Corte I
A-4974/2023

Sentenza del 21 ottobre 2024

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot
(presidente del collegio),
Jürg Marcel Tiefenthal,
Alexander Misic,
cancelliere Demis Mirarchi.

Parti

A. _____,
(...),
patrocinato dall'avv. Andrea Rigamonti, Vassalli - Verga -
Rigamonti, Studio legale e notarile,
Corso San Gottardo 72, casella postale 1063, 6830 Chiasso,
ricorrente,

contro

**Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini
UDSC,**
Pianificazione e gestione, Personale e formazione, Centro
HR IV,
Via Pioda 10, casella postale 1044, 6901 Lugano,
autorità inferiore.

Oggetto

Risoluzione del contratto di lavoro.

Fatti:**A.**

Il rapporto di lavoro tra A._____ e l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (di seguito: UDSC) è iniziato il 1° gennaio 2022. L'interessato è stato assunto in qualità di aspirante specialista dogana e sicurezza dei confini presso la sede di Chiasso.

B.

In base ad una disposizione contrattuale speciale (cfr. Cifra 6 del contratto di lavoro del 28 settembre 2021) per svolgere la funzione citata al punto precedente occorre che l'aspirante abbia superato un esame professionale. Il suo mancato superamento ha come conseguenza la disdetta del contratto di lavoro, tenuto conto che esso può essere ripetuto una sola volta. L'esame è ritenuto superato se l'esaminato raggiunge almeno il 60% dei punti totali.

C.

Il 28 aprile 2023 l'interessato ha svolto il primo esame, raggiungendo il 59% dei punti totali. L'esame è stato dunque ritenuto non superato.

D.

Il 12 maggio 2023, A._____ ha ripetuto l'esame, totalizzando il 49% dei punti totali.

E.

All'interessato è stato concesso il diritto di essere sentito a seguito della comunicazione da parte dell'UDSC, avvenuta il 30 maggio 2023, dell'intenzione di disdire il contratto di lavoro.

F.

L'UDSC ha, con decisione del 25 luglio 2023, disdetto in maniera ordinaria il contratto di lavoro con A._____.

G.

Contro succitata decisione dell'UDSC (di seguito: autorità inferiore), A._____ (di seguito: il ricorrente) ha, in data 14 settembre 2023, inoltrato ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale (di seguito: il Tribunale). Egli domanda, in via principale, l'accoglimento del ricorso, l'annullamento della decisione impugnata e il rinvio degli atti all'autorità inferiore per la pronuncia di una nuova decisione. A titolo subordinato, il ricorrente chiede l'accoglimento del ricorso, l'annullamento della decisione impugnata e il suo reintegro nella posizione professionale. A titolo ancora

più subordinato, A._____ domanda l'accoglimento del ricorso, l'annullamento della decisione impugnata e il riconoscimento di un'indennità corrispondente a franchi 32'825.-- per disdetta dovuta alla colpa del datore di lavoro. Il ricorrente domanda inoltre che venga concesso l'effetto sospensivo al suo ricorso. Il tutto con protestate tasse, spese e ripetibili.

H.

Con presa di posizione del 29 settembre 2023, l'autorità inferiore si è espressa sulla domanda di concessione dell'effetto sospensivo, chiedendo al Tribunale di respingerla integralmente.

I.

Con decisione incidentale del 10 ottobre 2023, lo scrivente Tribunale ha respinto la domanda di concessione dell'effetto sospensivo.

J.

Per mezzo della sua risposta al ricorso del 17 novembre 2023, l'autorità inferiore ha chiesto il respingimento integrale del ricorso.

K.

Tramite le osservazioni finali inoltrate il 22 gennaio 2024, il ricorrente si è riconfermato nelle sue conclusioni ricorsuali.

L.

In data 29 agosto 2024, su richiesta del Tribunale, l'autorità inferiore ha versato agli atti il Regolamento per l'esame di professione di specialista dogana e sicurezza dei confini del 21 novembre 2022 (di seguito: Regolamento d'esame). Con ordinanza del 3 settembre 2024, il Tribunale ha concesso al ricorrente la possibilità di pronunciarsi su questo documento. Egli ha, con scritto del 2 ottobre 2024, dato seguito a questa domanda, riconfermandosi sostanzialmente nelle proprie conclusioni ricorsuali.

Diritto:

1.

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).

Nella presente fattispecie, l'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA (art. 33 lett. d LTAF).

1.2 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 (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).

1.3 Le conclusioni del ricorso comportano in via subordinata l'annullamento della decisione di disdetta e il reintegro nella posizione di aspirante specialista dogana e sicurezza dei confini e a titolo ancora più subordinato l'annullamento della decisione ed il riconoscimento di un'indennità "per disdetta dovuta a colpa del datore di lavoro". Le conclusioni prese a titolo principale, comportano la cassazione della decisione impugnata ed il rinvio degli atti all'autorità di prima istanza per nuova decisione. Predette conclusioni sono tutte ammissibili ma poco precise: in primo luogo, la prima conclusione subordinata, in quanto comporterebbe il mantenimento del rapporto di lavoro, la ripresa di esso da parte del ricorrente come se avesse superato l'esame, è la conclusione che sembra essere la più ampia e che dovrebbe quindi figurare come conclusione principale. La conclusione formulata ancora più in subordine anche lei più estesa della cassazione con consecutivo rinvio degli atti per nuova decisione richiesta a titolo principale. A questo proposito, lo scrivente Tribunale non può, sulla base di quanto concluso, determinare se la relazione di lavoro andrebbe comunque mantenuta, visto che il ricorrente chiede l'annullamento della decisione (e quindi lo scioglimento del rapporto di lavoro). In ogni caso, la questione può rimanere aperta, visto quanto segue.

2.

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 (nonché l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA).

2.2 L'autorità adita non è vincolata né dai motivi addotti (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).

2.3 L'argomentazione del ricorrente è volta a dimostrare che l'autorità adita ha commesso un errore nell'apprezzamento dei fatti quando ha ritenuto che il ricorrente non abbia superato l'esame professionale ritenuto come condizione di disdetta, in caso d'insuccesso, nel contratto di lavoro del 28 settembre 2021. Il ricorso è diretto contro lo scioglimento del rapporto di lavoro. Nonostante questo, verrà brevemente esaminata, di transenna, l'argomentazione del ricorrente circa gli esami stessi.

Per prassi costante, il Tribunale esamina con prudenza le valutazioni delle prestazioni di un esame (cfr. DTF 136 I 229 consid. 5.4.1; sentenza del TAF B-5829/2023 dell'8 maggio 2024 consid. 2.2) e non si sostituisce alla valutazione degli esperti senza che vi sia una parvenza di arbitrarietà (cfr. DTF 131 I 467 consid. 3.1; DTAF 2010/21 consid. 5.1; sentenza del TAF B-5829/2023 dell'8 maggio 2024 consid. 2.2). Questa limitazione si applica solo alla valutazione materiale dei risultati dell'esame. Se, invece, è in discussione l'interpretazione o l'applicazione delle disposizioni di legge o se si lamentano carenze procedurali nel processo d'esame, il Tribunale deve esaminare le obiezioni sollevate con cognizione di causa, altrimenti commetterebbe un diniego formale di giustizia (cfr. sentenza del TAF B-5829/2023 dell'8 maggio 2024 consid. 2.3 con ulteriori riferimenti). L'onere della prova per eventuali errori procedurali spetta al ricorrente (cfr. sentenza del TAF B-5829/2023 dell'8 maggio 2024 consid. 2.3 con ulteriori riferimenti).

3.

3.1 Nel merito, il ricorrente sostiene che l'autorità abbia mancato di accertare i fatti giuridicamente rilevanti e che abbia esercitato il suo potere

di apprezzamento in modo eccessivo o abusivo. Questo rimprovero concerne l'esame del 28 aprile 2023 e non quello ripetuto del 12 maggio 2023, il quale viene estromesso dal litigio dallo stesso ricorrente. Per quanto riguarda la valutazione delle prove scritte del ricorrente, vi sarebbero delle risposte giudicate errate, che avrebbero dovuto essere considerate corrette.

In concreto, l'autorità inferiore avrebbe sottratto 0.5 punti al ricorrente, attribuendogli in altre parole 1.5 punti al posto di 2 punti, per aver risposto ad una domanda con il termine "volontà", mentre la risposta corretta sarebbe stata "dolo". Questi 0.5 punti gli avrebbero consentito di superare l'esame. A mente del ricorrente, i due termini, in base al dizionario Treccani, sarebbero tra loro sinonimi. Inoltre, anche nella documentazione distribuita agli aspiranti durante il periodo di formazione sarebbe stato impiegato il termine "volontà" proprio in relazione alla questione in esame. La risposta del ricorrente andrebbe dunque considerata corretta o almeno non sbagliata.

Il ricorrente contesta anche la valutazione della risposta alla domanda in cui si chiedeva al candidato di descrivere le misure che avrebbero dovuto essere adottate dall'aspirante nella situazione in cui un cittadino afgano avesse voluto entrare in Svizzera. Il ricorrente ha risposto indicando che la misura da intraprendere sarebbe stata quella del testamento, risposta ritenuta sbagliata. Egli è dell'avviso che questo provvedimento costituisca un'intromissione lieve nella sfera personale e, pertanto, la risposta non avrebbe dovuto essere ritenuta completamente sbagliata, tale da non ricevere alcun punto.

L'ultima valutazione contestata concerne la situazione seguente. Un cittadino serbo ha un permesso di soggiorno di tipo C scaduto. L'aspirante era chiamato a rispondere se la persona interessata fosse autorizzata ad entrare in Svizzera, indicarne il motivo e dettagliare le prime misure da intraprendere. Il ricorrente ha risposto a questo ultimo quesito scrivendo "incitare a portare un documento valido", ritenuta sbagliata. Ciò a torto, poiché il ricorrente avrebbe così facendo tutelato gli interessi della Confederazione.

3.2 Con la sua risposta al ricorso, l'autorità inferiore sostiene che il ricorrente non ha superato l'esame di competenza due volte, la seconda in maniera ancora più evidente. Questo dato confermerebbe la mancanza di competenze richieste. Perciò, a differenza di quanto sostiene il ricorrente, l'autorità inferiore avrebbe accertato i fatti giuridicamente rilevanti in

maniera esatta e avrebbe esercitato il suo potere di apprezzamento in maniera conforme.

In particolare per quanto riguarda la prima valutazione contestata, l'autorità di prime cure è dell'avviso che il collaboratore è tenuto a conoscere i termini tecnici per classificare correttamente le situazioni e determinare la maniera di procedere.

In merito alla seconda valutazione oggetto del litigio, l'autorità inferiore sostiene che la perquisizione non appare opportuna nella situazione descritta nell'esame, visto che la descrizione della situazione forniva anche l'indicazione che non vi fosse una minaccia per l'ordine pubblico.

Per quanto concerne invece l'ultima valutazione, l'autorità inferiore ritiene che nel caso specifico non fosse necessaria alcuna misura iniziale, motivo per il quale al ricorrente non sono stati attribuiti i punti corrispondenti.

3.3 Questi gravami non tendono a criticare un errore d'apprezzamento da parte dell'autorità di prime cure in quanto quest'ultima ha considerato che il ricorrente non abbia superato gli esami e quindi sciolto il rapporto di lavoro. Dette critiche portano sull'esame stesso e la valutazione delle risposte fornite dall'allora candidato.

3.4 Considerata la riserva che s'impone in materia di esami lo scrivente Tribunale (cfr. *supra* consid. 2.3) e quand'anche fossero ammissibili predette critiche (cfr. *infra* consid. 3.5), in base a quanto sopra, il Tribunale non ha motivo di dubitare della valutazione dell'autorità inferiore, e non s'intravedono motivi per sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'autorità di prima istanza. Le considerazioni formulate dall'autorità di prime cure nella sua risposta al ricorso (cfr. *supra* consid. 3.2) sono infatti condivisibili e non suscitano alcun dubbio di arbitrarietà.

Tanto meno se si considera che per la valutazione di un esame è imprescindibile una certa schematizzazione, che consente di definire il grado di conoscenze acquisite in base a dei punti, che sono dei criteri precisi, oggettivi e predefiniti. Questo tipo di approccio può condurre a dei risultati talvolta frustranti, soprattutto quando un esame non viene superato per pochissimi punti, come nel caso di specie e per quanto concerne il primo esame.

Per calibrare questo rischio ma anche, come afferma l'autorità inferiore, per impedire che l'insuccesso sia da ricondurre a fattori occasionali verificatisi il giorno dell'esame, la procedura di assunzione prevede anche un esame di recupero (cfr. 6.3 del Regolamento d'esame). Questo, in filigrana, è un correttivo che concretizza il principio della proporzionalità (cfr. art. 5 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 [Cost., RS 101]). Non vi sono dunque motivi per dubitare delle conformità del provvedimento impugnato – la disdetta del rapporto di lavoro – da questa prospettiva.

3.5 Nella misura in cui il ricorrente impugna la disdetta del rapporto di lavoro, problematica è l'ammissibilità delle critiche mosse circa l'esame stesso sotto l'appellazione di errato apprezzamento dei fatti. L'estromissione della seconda prova scritta dall'oggetto del contendere (cfr. *supra* consid. 3.1) è ininfluente per quanto riguarda l'esito della causa. Con memoriale ricorsuale, il ricorrente impugna la decisione di scioglimento del rapporto di lavoro, che si basa sull'esito del primo esame e di quello di recupero.

Ciononostante, dette critiche mirano a persuadere il Tribunale a considerare che le risposte fornite non fossero sbagliate e l'esame fosse superato. Qualora il ricorrente avesse voluto contestare la valutazione degli esami svolti, esso avrebbe dovuto dapprima inoltrare la sua richiesta alla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione e solo in un secondo momento inoltrare eventualmente ricorso dinanzi allo scrivente Tribunale (cfr. 7.3 del Regolamento d'esame).

Di conseguenza, i gravami mossi contro il contenuto e la valutazione dell'esame stesso non sono ammissibili. Quand'anche lo fossero stati, l'esame risulta, anche agli occhi dello scrivente Tribunale, come non superato.

4.

4.1 Il rapporto di lavoro con l'aspirante è stato sciolto a seguito del mancato superamento di un esame di competenza, clausola, questa, contenuta nel contratto di lavoro del 28 settembre 2021 (cfr. Cifra 6). L'oggetto del litigio riguarda quindi la conformità della disdetta ordinaria emanata dall'autorità inferiore rispetto ai disposti relativi al diritto del personale federale. Il ricorrente solleva unicamente questioni di diritto materiale e non contesta l'operato dell'autorità di prime cure dal punto di vista formale.

4.2 L'autorità inferiore ha fondato la sua decisione sull'art. 10 cpv. 3 LPers, secondo il quale il datore di lavoro può disdire in via ordinaria il rapporto di lavoro di durata indeterminata per motivi oggettivi sufficienti. Nel caso in disamina, l'autorità di prime cure ha disdetto in via ordinaria il contratto di lavoro del ricorrente a seguito della violazione di importanti obblighi legali o contrattuali (cfr. art. 10 cpv. 3 lett. a della Legge sul personale federale del 24 marzo 2000 [LPers, RS 172.220.1]) e per via di mancanze nelle prestazioni o nel comportamento (cfr. art. 10 cpv. 3 lett. b LPers).

4.3 Il Tribunale segnala tuttavia che vi è una norma maggiormente specifica. Il datore di lavoro può disdire in via ordinaria il rapporto di lavoro di durata indeterminata in seguito al venir meno di una delle condizioni di assunzione stabilite nella legge o nel contratto di lavoro (cfr. art. 10 cpv. 3 lett. f LPers). Come condizione contrattuale entra in linea di conto ogni premessa del contratto individuale necessaria al mantenimento o al proseguimento del rapporto di lavoro, ad esempio il mancato superamento di un esame necessario per l'attività da svolgere (cfr. Messaggio del 14 dicembre 1998 concernente la Legge sul personale federale, FF 1999 1360 seg.; sentenza del TAF A-3814/2021 del 4 agosto 2022 consid. 4.1.1 con ulteriori riferimenti).

4.4 Nella presente fattispecie, il contratto di lavoro concluso il 28 settembre 2021 è chiaro, nel senso che si evince che esso sarebbe stato sciolto qualora l'impiegato non avesse superato gli esami professionali richiesti. Così facendo, si dà la possibilità ai candidati di integrare già il posto di lavoro conseguendo una formazione al termine della quale vi sono degli esami, visto che impiegati già formati per svolgere questa attività molto specifica non ve ne sono. L'esigenza di avere superato l'esame per poter continuare a lavorare al posto di guardia di confine non è per niente inutile o contraria alla legge: l'attività contemplata è molto specializzata, richiede competenze professionali non indifferenti, sia a livello dei pericoli possibili che dal punto di vista delle conoscenze necessarie in procedura per poter svolgere i compiti conformemente alla legge. Questo requisito è dunque nell'interesse pubblico ed è conforme al principio della proporzionalità visto quando esposto sopra (cfr. *supra* consid. 3.4).

5.

Per i motivi di cui sopra, il Tribunale conferma la decisione dell'autorità di prime cure. La disdetta ordinaria, ex art. 10 cpv. 3 lett. f LPers, è giustificata in seguito alla mancata realizzazione di una clausola contrattuale. Il provvedimento dell'autorità inferiore è conforme alla legge, all'interesse

pubblico e al principio della proporzionalità e non è abusivo. Perciò il Tribunale considera che la disdetta è valida e non riconosce al ricorrente alcuna indennità. Il ricorso è pertanto respinto.

6.

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, 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)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

Non viene assegnata alcuna indennità a titolo di spese ripetibili.

4.

Questa sentenza è comunicata al ricorrente e all'autorità inferiore.

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Demis Mirarchi

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 franchi 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 LTF). 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 inter-posto, nel termine di 30 giorni dalla notificazione della decisione contestata, presso il Tribunale federale, 1000 Losanna 14 (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 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:

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- autorità inferiore (atto giudiziario)