



Sentenza del 15 luglio 2016

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot, (presidente del collegio), Jürg Steiger, Jérôme Candrian;
cancelliere Manuel Borla

Parti

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. **SEV Sindacato**, Viale Stazione 31, 6500 Bellinzona,
6. **Transfair**, Via Cantonale 19, 6814 Lamone,
7. **Gewerkschaft UNIA**, Weltpoststrasse 20, 3000 Berna 15,
tutti patrocinati dall'avv. Dr. Franco Gianoni, Studio legale e
notarile Gianoni, Via Visconti 5, casella postale 1018, 6501
Bellinzona
ricorrenti,

contro

Ferrovie federali svizzere,
Recht & Compliance, Personenverkehr, Wylersstrasse
123/125, 3000 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Liceità di atti materiali.

Fatti:**A.**

Il 7 maggio 2014, al termine della giornata lavorativa, su ordine della Direzione delle Officine delle Ferrovie federali svizzere (in seguito: Direzione delle Officine) a Bellinzona, dipendenti della ditta Securitas eseguivano nei confronti delle persone in uscita dallo stabile delle Officine delle Ferrovie federali svizzere (in seguito: Officine o OBe), un controllo sistematico con l'obiettivo di prevenire "furti senza scasso".

B.

Con istanza del 30 maggio 2014 A._____, B._____, C._____ e D._____, come pure i sindacati del Personale dei trasporti (SEV), Transfair, e UNIA, hanno chiesto alle Ferrovie Federali Svizzere, Divisione viaggiatori (in seguito: FFS), di costatare attraverso decisione scritta l'illiceità della perquisizione, a loro dire personale, effettuata il 7 maggio 2014.

C.

Con scritto del 4 settembre 2014 le FFS hanno evidenziato il carattere preventivo della citata azione di sensibilizzazione, come pure negato qualsiasi perquisizione a carattere personale. Inoltre a dire dell'autorità federale il presidente della Commissione del personale (in seguito: CoPe) fu informato preventivamente circa l'intenzione della Direzione delle Officine di procedere con i citati controlli.

D.

Con scritto dell'8 ottobre 2014 A._____, B._____, C._____ e D._____ e i sindacati SEV, Transfair, e UNIA (in seguito: i ricorrenti) hanno interposto ricorso al Tribunale amministrativo federale (in seguito: il Tribunale o TAF), chiedendo l'annullamento della decisione del 4 settembre 2014, nonché l'accertamento dell'illiceità della perquisizione personale dei collaboratori, effettuata il 7 maggio 2014. Protestate tasse e spese. In particolare i ricorrenti hanno censurato la violazione del principio di legalità, la violazione della personalità dei dipendenti perquisiti, come pure la violazione del principio di proporzionalità.

E.

Con osservazioni del 12 novembre 2014 l'autorità di prima istanza ha chiesto a questo Tribunale di respingere l'atto ricorsuale. In proposito, le FFS hanno indicato di avere agito nel rispetto del contratto collettivo di lavoro FFS (in seguito: CCL FFS) e delle direttive vigenti, come pure di essersi astenute dall'effettuare perquisizioni personali come denunciato dai

ricorrenti, bensì di avere effettuato unicamente un controllo dei bagagli a mano.

F.

Con scritto del 19 gennaio 2015 i ricorrenti si sono riconfermati nelle proprie conclusioni e argomentazioni, producendo le testimonianze scritte di alcuni dipendenti delle Officine FFS W._____, X._____, Y._____, Z._____, A._____ e D._____. I ricorrenti hanno altresì evidenziato che *"se del caso, si chiede che questi operai vengano sentiti quali testi"*.

G.

Ulteriori argomentazioni ed allegazioni saranno riprese, per quanto più di interesse, nel prosieguo.

Diritto:

1.

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), il TAF, 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.

1.2 Il TAF esamina d'ufficio e con pieno potere di cognizione la questione a sapere se sono adempiute le condizioni di ammissibilità del ricorso (DTAF 2007/6, consid. 1 con rinvii; DTAF 2008/48, consid. 1.2 non pubblicato).

1.3 Costituisce una decisione a norma dell'art. 5 cpv. 1 PA ogni provvedimento dell'autorità nel singolo caso, fondato sul diritto pubblico federale e concernente (lett. a) la costituzione, la modificazione o l'annullamento di diritti o di obblighi, (lett. b) l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o di obblighi; (lett. c) il rigetto o la dichiarazione d'inammissibilità d'istanze dirette alla costituzione, alla modificazione, all'annullamento o all'accertamento di diritti o di obblighi. Per contro, non costituisce una decisione l'istruzione impartita da un'autorità superiore a un'altra autorità ad essa subordinata ("decisione interna", "Dienstsanweisung", "Dienstbefehl", ordine di servizio). Una simile istruzione non regola infatti diritti e obblighi dei privati, ma di principio solo

il rapporto interno tra l'autorità più alta nella gerarchia e quella a lei assoggettata ed è quindi vincolante solo per quelle autorità che sono le destinatarie della medesima (cfr. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungs-rechtspflege des Bundes*, 3^a ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2013, n. 892; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3^a ed., Berna 2009, pag. 232, 368 segg.).

1.4 Nel caso di atti materiali, il legislatore ha regolato il diritto ricorsuale degli interessati con il nuovo art. 25a PA. Secondo quest'ultima disposizione, chiunque abbia un interesse degno di protezione può esigere che l'autorità competente per atti materiali che si fondano sul diritto pubblico federale e che tangono diritti ed obblighi ometta, cessi o revochi atti materiali illeciti (a), elimini le conseguenze di atti materiali illeciti (b), accerti l'illiceità di atti materiali (c), pronunciandosi in questi casi mediante decisione formale suscettibile di essere impugnata dinanzi alle competenti autorità di ricorso. L'impugnabilità di tale decisione segue le regole generali (sentenza TAF B-267/2013 del 19 settembre 2013, consid. 3; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basilea 2008, pag. 37). In particolare devono essere toccati diritti e doveri del richiedente e quindi la propria situazione giuridica (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, op. cit., n. 369).

1.5 In concreto, l'atto impugnato, ossia lo scritto delle FFS del 4 settembre 2014, non è suddiviso in parti e reca a margine la sola dicitura: "*istanza di decisione circa atti materiali*". Da un punto di vista contenutistico, l'autorità di prima istanza ha ritenuto "*necessario precisare*", che i controlli controversi sono stati limitati al bagaglio a mano, che la ditta *Securitas* non ha intrapreso alcuna misura nei confronti delle persone reticenti alla perquisizione, ad eccezione della registrazione del nominativo, e che nessuna perquisizione personale è stata effettuata. Lo scritto termina quindi informando che la Direzione delle Officine sarebbe restata a disposizione per ulteriori chiarimenti, senza peraltro indicare alcun rimedio giuridico.

Ciò detto, se da una parte lo scritto risulti determinante ed abbia un influsso diretto sui diritti nonché sulla situazione giuridica dei ricorrenti, nella misura in cui esso riconosca la liceità del controllo effettuato il 7 maggio 2014, dall'altra parte l'atto risulta carente da un punto di vista formale, segnatamente nella mancata indicazione dei rimedi giuridici.

1.6 Conseguentemente, il Tribunale ritiene pacifico considerare l'atto impugnato una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, emessa su istanza dal Servizio giuridico (Recht & Compliance) della Divisione Viaggiatori del Gruppo delle FFS, società anonima di diritto speciale, ovvero un'azienda della Confederazione ai sensi dell'art. 33 lett. e LTAF.

1.7

1.7.1 Con riferimento alla legittimazione ricorsuale, il Tribunale ricorda come l'insorgente debba dimostrare l'esistenza di un interesse attuale volto ad ottenere un giudizio da parte dell'autorità ricorsuale (art. 48 PA). Tale interesse deve essere attuale sia al momento dell'inoltro dell'impugnativa sia al momento in cui il Tribunale si pronuncia nel merito. Nondimeno il Tribunale rinuncia eccezionalmente a siffatta esigenza quando l'impugnativa è diretta contro un atto che potrebbe ripetersi in futuro in circostanze analoghe e le questioni litigiose, al cui chiarimento esiste un interesse pubblico sufficientemente importante, qualora si ripresentassero, non potrebbero essere esaminate tempestivamente (DTF 137 I 23, consid. 1.3.1).

1.7.2 In concreto, sebbene l'interesse attuale e pratico dei ricorrenti sia assente, l'atto materiale, ossia la perquisizione ordinata dal datore di lavoro, potrebbe riprodursi. Inoltre sussiste un interesse pubblico, anche se non del tutto primordiale, alla risoluzione della problematica posta con l'impugnativa inoltrata.

1.8 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 dunque ricevibile in ordine e deve essere esaminato nel merito.

2.

Con ricorso al TAF 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, 3^a ed., Berna 2011, pag. 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. 1a; DTF 121 V 204, consid. 6c; sentenze del TAF 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).

3.

Con il proprio gravame i ricorrenti contestano la decisione impugnata, chiedendo a questo Tribunale di accertare l'illiceità della perquisizione personale avvenuta il 7 maggio 2014. In particolare, essi hanno censurato la violazione del principio di proporzionalità, la violazione del principio di legalità, e la violazione della personalità dei dipendenti perquisiti.

4.

4.1 In primo luogo i ricorrenti hanno censurato la violazione del principio di proporzionalità, poiché l'obiettivo di una sensibilizzazione delle maestranze avrebbe potuto essere conseguito con altre misure, meno incisive, piuttosto che con una perquisizione personale indiscriminata. L'autorità di prima istanza ha, in un primo tempo, fondato l'ammissibilità dei controlli nell'interesse della collettività pubblica alla tutela dell'integralità del proprio patrimonio come pure nell'importanza di preservare e tutelare i "*collaboratori onesti*". In sede di decisione amministrativa nonché in sede ricorsuale, invece, le FFS hanno sottolineato che la misura effettuata il 7 maggio 2014 aveva principalmente lo scopo di sensibilizzare in modo generico le maestranze. Essa ha quindi negato ogni perquisizione personale precisando che il controllo degli individui in uscita dallo stabile delle Officine si è limitato al "*bagaglio a mano*"; provvedimento che, a loro dire, è risultato essere "*quello più blando*", considerati i furti ripetuti di materiale e di attrezzature come pure le denunce reiterate di diversi collaboratori.

4.2 Il principio della proporzionalità, sancito dagli art. 5 cpv. 2 e 36 cpv. 3 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101), dev'essere rispettato in ogni attività dello Stato, segnatamente quando l'attività in questione lede un diritto costituzionale come quello della garanzia e tutela della sfera privata ex art. 13 Cost. Esso impone, come condizione necessaria ad ogni restrizione dei diritti fondamentali, che vi sia un rapporto ragionevole fra lo scopo d'interesse pubblico perseguito ed il mezzo scelto per realizzarlo (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7^a ed., Zurigo/San Gallo 2016, pag. 118 e segg). L'interesse pubblico è una condizione generale che disciplina ogni attività dello stato (art. 5 cpv. 2 Cost). Si tratta di una nozione giuridica indeterminata che lascia all'autorità

amministrativa ed al giudice un certo margine di giudizio per quanto riguarda l'interpretazione in ogni singolo caso; è quindi impossibile da definire mediante formulazione generale ed astratta, ma deve essere esaminato al riguardo di ogni legge ed ogni decisione (PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure, 2^a ed., Neuchâtel, 2013, pag. 63).

4.3 Qui di seguito verrà quindi esaminato dapprima l'interesse pubblico ad adottare misure nel caso delle Officine FFS di Bellinzona.

4.3.1 Nello specifico le Officine FFS di Bellinzona svolgono, per il conto delle FFS ed anche altre imprese ferroviarie, lavori di manutenzione delle locomotive e vagoni passeggeri e merci. Esse occupano oltre 400 collaboratori, i quali devono potere svolgere le mansioni assegnate con i mezzi e utensili messi a disposizione dal datore di lavoro. Le FFS stesse, com'è per altro notorio, sono un ente pubblico, concessionario, che svolge un compito d'interesse pubblico per la Confederazione. È quindi conforme all'interesse pubblico che venga tutelato il patrimonio di cui fanno parte i vari attrezzi da lavoro – tra altro anche almeno in parte finanziati da fondi pubblici – messi a disposizione dei collaboratori. Pure conforme all'interesse pubblico, nonché ai vari disposti applicabili (cfr. la Legge federale del 24 marzo 2000 sul personale della Confederazione, LPers, RS 172.220.1, nonché il contratto collettivo di lavoro delle FFS, CCL FFS nella versione in vigore fino dal 1° luglio 2011, applicabile nella presente fattispecie considerata la decisione impugnata, adottata il 4 settembre 2014) risulta essere la tutela dell'ambiente di lavoro e la preservazione della salute in senso lato dei collaboratori, evitando l'instaurazione di un clima di sospetto in seno alle Officine. Va pure evidenziato che al datore di lavoro spetta l'obbligo di dotare i dipendenti degli utensili e del materiale necessario per l'espletamento delle loro funzioni (art. 69 LPers). Pacifico quindi riconoscere il diritto, ma pure l'obbligo, del datore di lavoro di impedire il furto degli utensili menzionati. Va infine evidenziato che si rileva essere di interesse pubblico – nel suo corollario di ordine pubblico – perseguire il rispetto della legislazione specifica a tutela del patrimonio quale bene giuridico protetto.

4.3.2 *In casu*, le FFS hanno indicato che lo scopo della misura adottata fosse la ricerca di una sensibilizzazione delle maestranze alla problematica furti e sparizione degli utensili da lavoro; sennonché tale sensibilizzazione è da considerarsi più un mezzo per raggiungere gli scopi di interesse pubblico come sopra descritti (cfr. consid. 4.3.2). Ne discenderebbe quindi che

la misura adottata sarebbe da considerarsi illecita, in assenza di un interesse pubblico allegato e comprovato, senza entrare nel merito delle censure sollevate dai ricorrenti. In altre parole, né al momento dell'emanazione dell'atto impugnato, né susseguentemente, le FFS hanno spiegato o comprovato l'ampiezza della problematica nelle Officine FFS di Bellinzona, sicché l'atto impugnato già sotto quel aspetto risulta carente. Tuttavia, anche volendo considerare le allegazioni presentate dal datore di lavoro come pertinenti, ammettendo quale interesse pubblico da perseguire pure la sensibilizzazione delle maestranze oltre agli altri interessi pubblici sopradescritti, le allegazioni dell'autorità inferiore non trovano miglior sorte, come emerge dall'analisi del gravame di violazione del principio di proporzionalità di cui al considerando che segue.

4.4 Il principio della proporzionalità è suddiviso in tre regole: quella dell'idoneità (consid. 4.4.1), quella della necessità (consid. 4.4.2) e quella della proporzionalità in senso stretto (consid. 4.4.3; DTF 136 I 17 consid. 4.4, DTF 135 I 246 consid. 3.1, DTF 130 II 425 consid. 5.2, DTF 124 I 40 consid. 3e).

4.4.1 Il principio d'idoneità impone che la misura sia atta al raggiungimento di uno scopo di interesse pubblico (DTF 128 I 310 consid. 5b/cc). In concreto, siccome la perquisizione all'uscita dello stabile delle Officine – personale o limitata al bagaglio a mano – determini in modo diretto i responsabili di un ipotetico reato di furto, essa è una misura atta a sensibilizzare i collaboratori circa l'importanza per le Officine di continuare a disporre degli propri attrezzi e quindi di preservare il buon funzionamento, l'efficacia e l'affidabilità dei compiti pubblici di spettanza delle FFS; conseguentemente essa tende alla tutela di un interesse pubblico generale.

4.4.2 Il principio di necessità impone che la misura sia necessaria alla realizzazione dello scopo d'interesse pubblico. In questo ambito, la misura deve limitarsi a quanto necessario (DTF 130 II 425 consid. 5.2). Nella fattispecie, il mezzo scelto, se lo scopo fosse stato la sensibilizzazione delle maestranze, come sostengono le FFS, non si giustificava una perquisizione, personale o limitata al bagaglio a mano, addirittura presso 3 cancelli dello stabile delle Officine. Inoltre essa è avvenuta in modo sistematico da parte degli agenti Securitas, i quali hanno provveduto pure alla redazione di un rapporto scritto, in capo ai dipendenti che si sono opposti a tale misura, come pure in capo a quei dipendenti che sono stati trovati in possesso di materiale delle Officine senza relativo giustificativo (peraltro limitati a due individui).

In queste circostanze, il presente Tribunale ritiene che l'obiettivo di un'efficace sensibilizzazione poteva essere raggiunto con altre misure meno incisive rispetto alla perquisizione sistematica sopracitata, sia essa personale o limitata al bagaglio a mano, quali, a titolo esemplificativo, la sensibilizzazione delle maestranze in riunione plenaria, l'apposizione di cartellonistica negli appositi spazi comunicativi presso lo stabile Officine, o ancora uno scritto informativo personale trasmesso a tutti dipendenti. Si sarebbe anche potuto procedere ad un'informazione generale circa il futuro controllo. Ciò detto, constatata la presenza di provvedimenti alternativi che avrebbero leso in minor misura la garanzia e tutela della sfera privata del personale FFS controllato, il Tribunale ritiene che la perquisizione, sia essa limitata al bagaglio a mano o personale, non abbia rispettato la regola della necessità.

4.4.3 A fronte di quanto sopra, è quindi superfluo procedere con l'analisi del rispetto della regola della proporzionalità in senso stretto – detta anche regola della preponderanza dell'interesse pubblico – che impone all'autorità di procedere attentamente alla ponderazione tra l'interesse pubblico perseguito e il contrapposto interesse privato (DTF 129 I 12 consid. 6).

4.5 Stante la violazione del principio della proporzionalità, il presente Tribunale non ritiene necessario l'analisi delle ulteriori censure sollevate dagli insorgenti, segnatamente la violazione del principio di legalità e la violazione della personalità dei dipendenti perquisiti. In questo contesto, determinare se la perquisizione sia stata limitata al bagaglio a mano o sia stata a carattere personale, è un aspetto che può rimanere inevaso. Conseguentemente pure la domanda di audizione dei testimoni indicati, presentata in sede di osservazioni dagli insorgenti, può rimanere inevasa.

5.

A titolo abbondanziale, il Tribunale considera che, qualora emergessero in seno alle Officine nuovi ripetuti furti di materiale con contestuale istaurazione di un clima di sospetto all'interno delle maestranze, si giustificerebbero, dopo un'eventuale nuova sensibilizzazione (ad oggi effettuata) o attraverso altre misure – segnatamente l'ammonimento – interventi più incisivi; tra di essi si segnalano pure l'apertura di un'inchiesta amministrativa e l'istanza di intervento del Ministero Pubblico del cantone Ticino con contestuale inchiesta penale. In altri termini, secondo la gravità della minaccia all'interesse pubblico e nel rispetto del principio della proporzionalità (in casu violato), le FFS sono legittimate ad adottare nuove ed anche più incisive misure.

6.

State quanto sopra esposto, l'atto di perquisizione effettuato dagli agenti della ditta Securitas, per conto della Direzione delle Officine, nei confronti del personale in uscita dallo stabilimento il 7 maggio 2014, ha configurato gli estremi dell'atto illecito, poiché effettuato in violazione del principio della proporzionalità; l'importanza dell'interesse pubblico nella fattispecie a adottare misure non è neppure stata esposta né comprovata.

7.

In base all'art. 34 cpv. 2 della legge sul personale federale (LPers, RS 172.220.1), la procedura di prima istanza nonché la procedura di ricorso in controversie concernenti il rapporto di lavoro sono gratuite. Giusta l'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), ai ricorrenti vengono assegnate 1'000 franchi a titolo di ripetibili.

(il dispositivo è sulla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

Alla crescita in giudicato del presente giudizio l'autorità inferiore corrisponderà ai ricorrenti in solido l'importo di 1'000 franchi a titolo di ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrenti (atto giudiziario)
- autorità inferiore (atto giudiziario)

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Manuel Borla

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 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: