Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte I
A-2878/2013

Sentenza del 21 novembre 2013

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Marianne Ryter, Kathrin Dietrich,
cancelliera Sara Friedli.

Parti

A._____,
patrocinato da …,
ricorrente,

contro

Amministrazione federale delle dogane AFD,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
autorità inferiore.

Oggetto

Modifica del rapporto di lavoro.

Fatti:

A.
Il signor A._____, nato il (…), di X._____, è attivo presso il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) dal (…). Con effetto al (…), egli ha assunto la funzione di capoposto con il grado di aiutante presso il posto guardie di confine (po gcf) Y._____, in 18ª classe di stipendio. Dal (…), al termine del programma nazionale di riorganizzazione denominato "*Innova*", il signor A._____ è stato designato capoposto presso il po gcf Z._____, in 21ª classe di stipendio.

B.
Nell'ambito dell'ottimizzazione dei processi e delle strutture organizzative della regione di confine IV (reg gcf IV) – necessitante la focalizzazione delle priorità nel sud del Ticino, con adeguamenti strutturali – il Comando del Cgcf di Berna ha approvato con effetto dal 1° gennaio 2013 l'unificazione degli attuali po gcf Z._____ e U._____ comportante la creazione del nuovo po gcf V._____, rispettivamente del nuovo po gcf W._____.

C.
Le funzioni di capoposto e sostituto del capoposto delle due nuove unità organizzative sono poi state messe a concorso nel bollettino dei posti vacanti interno, al fine di garantire l'operatività secondo le nuove strutture a partire dal 1° gennaio 2013. Il bando per la funzione di capoposto dei posti di V._____ e W._____ è stato pubblicato nel bollettino n. (…).

D.
In detto contesto, il signor A._____ si è candidato solo per la funzione di capoposto del nuovo po gcf V._____.

E.
Con bollettino informativo (…), i collaboratori sono stati informati in merito alle persone nominate quali capiposto dei posti di V._____ e W._____. Il signor A._____, che non figura tra le persone nominate, ne è stato informato personalmente sia durante il colloquio tenutosi il (…) che con scritto (…).

F.
Dal (…) il signor A._____ è stato assente da lavoro per malattia.

G.
Il 20 luglio 2012 il Comandante della reg gcf IV ha chiesto al capo del

Cgcf di autorizzare la garanzia dello stipendio, l'assunzione delle spese di trasporto e il mantenimento del grado di aiutante per il capoposto A._____, che non era stato preso in considerazione al momento della nomina. Tale richiesta è stata accolta sia dal capo del Cgcf che dal capo della divisione del personale dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD).

H.
Il 24 luglio 2012 il Comando Regione guardie di confine IV (di seguito: Comando reg gcf IV) ha poi comunicato al signor A._____ che lo stesso, nell'ambito dell'ottimizzazione della struttura organizzativa e dell'occupazione dei nuovi posti messi a concorso, non ha potuto essere nominato ad una funzione classificata in una classe di stipendio uguale o superiore rispetto a quella attuale (21ª classe di stipendio). Poiché l'attuale posto di capoposto po gcf Z._____ sarebbe stato soppresso a partire dal 31 dicembre 2012 con l'entrata in funzione il 1° gennaio 2013 della nuova struttura organizzativa (po gcf V._____), esso gli ha poi indicato di dover procedere all'adeguamento del suo rapporto di lavoro conformemente alla legislazione applicabile. In tale contesto, il predetto Comando ha proposto al signor A._____ due alternative: l'occupazione della funzione di sostituto capoposto (18ª classe di stipendio) presso il po gcf W._____ oppure presso il po gcf S._____, con segnatamente la concessione della garanzia dello stipendio per un determinato periodo.

I.
Il 25 ottobre 2012 – dopo vari scambi di scritti e aver concesso il diritto di essere sentito al signor A._____, il quale non ha mai optato per una delle due opzioni a lui proposte – il Comando reg gcf IV ha emanato una decisione scritta sulla modifica del rapporto di lavoro nel contesto della predetta riorganizzazione, stabilendo che:

1. Il signor A._____ è occupato dal 1.2.2013 nella funzione di sostituto capoposto classificata nella 18ª classe di stipendio presso il posto guardie W._____ con sede a T._____.
2. Al signor A._____ sono concesse le seguenti misure accompagnatorie individuali in materia di personale:
   a. la concessione della garanzia dello stipendio per un periodo di due anni a decorrere dal 1.2.2013 fino al 31.1.2015;
   b. l'assunzione delle spese supplementari di trasporto al luogo di lavoro per un anno;
   c. il mantenimento del grado di *aiutante*.
3. A un eventuale ricorso è tolto l'effetto sospensivo.
4. La presente decisione è notificata mediante lettera raccomandata in doppia copia all'avv. (…), rappresentante legale del sig. A._____.

J.
Avverso la predetta decisione, il signor A._____ – per il tramite del suo patrocinatore – ha presentato ricorso con scritto 26 novembre 2012 dinanzi alla Direzione generale delle dogane (DGD). Egli ne ha postulato l'annullamento, senza contestare l'assenza dell'effetto sospensivo. In sunto, egli sostiene che in realtà non si tratterebbe di una vera e propria riorganizzazione, dato che non sono stati effettuati cambiamenti fondamentali della struttura, ma piuttosto di un'ottimizzazione dei processi. Tale circostanza sarebbe provata anche dal fatto che il numero di posti (e dunque capiposto) sarebbe rimasto invariato. Egli censura altresì la violazione del suo diritto di essere sentito poiché non gli sarebbe stato concesso un sufficiente accesso agli atti, segnatamente a quelli relativi alla riorganizzazione, e la motivazione della decisione impugnata sarebbe carente, non potendo dedurre i motivi per cui egli sarebbe stato giudicato immeritevole per il proseguimento della funzione di capoposto.

K.
Con decisione su ricorso del 16 aprile 2013, la DGD ha respinto il predetto gravame, in quanto nel complesso non motivato, confermando in sostanza i motivi adotti nella decisione impugnata. Essa ha in particolare rilevato la mancata violazione del diritto di essere sentito, ritenendo adeguato e proporzionale il provvedimento assunto nei confronti del signor A._____ nell'ambito della riorganizzazione.

L.
Contro la predetta decisione, A._____ (di seguito: ricorrente) – sempre per il tramite del suo patrocinatore – si aggrava ora dinanzi al Tribunale amministrativo federale con ricorso 21 maggio 2013. Postulando la messa a carico della parte soccombente delle tasse, spese e ripetibili, il ricorrente chiede in via principale che il ricorso venga accolto, con conseguente annullamento della decisione impugnata nonché rinvio dell'incarto all'autorità inferiore affinché proceda e si pronunci nuovamente nel senso dei considerandi. In via subordinata, esso postula che la decisione impugnata venga annullata e riformata nel senso che il ricorso 26 novembre 2012 è integralmente accolto. In sunto, egli allega gli stessi motivi addotti in precedenza, aggiungendo che l'avversata retrocessione (e contestuale mancata riconferma) sarebbe arbitraria, nonché lesiva del diritto all'uguaglianza di trattamento e del principio della buona fede.

M.
Con risposta 21 giugno 2013, riconfermandosi nella propria decisione di cui chiede la conferma, la DGD ha postulato il rigetto del ricorso.

N.
Con osservazioni finali 25 luglio 2013, il ricorrente si è essenzialmente riconfermato nelle proprie allegazioni. Egli ha in particolare indicato di non aver avuto accesso a tutti gli atti dell'incarto, tant'è che gli mancherebbero quelli relativi alla riorganizzazione nonché del Comando reg gcf IV.

O.
Con ordinanza 15 ottobre 2013, lo scrivente Tribunale, rilevando che ha seguito di una svista gli atti dell'incarto del predetto Comando non sono stati inviati al ricorrente, glie li ha trasmessi concedendogli un termine fino al 15 novembre 2013 per completare le sue osservazioni finali. A tale prerogativa il ricorrente ha rinunciato con scritto 22 ottobre 2013, indicando tuttavia nel contempo che, nell'ipotesi in cui lo scrivente Tribunale non proceda ad altri atti d'istruttoria, lo stesso dovrà concedergli, nel rispetto del suo diritto di essere sentito, un nuovo termine al fine di motivare le richieste di prova.

P.
Con scritto 25 ottobre 2013, lo scrivente Tribunale ha inviato il ricorrente a voler usufruire del termine scadente il 15 novembre 2013, per eventualmente motivare in maniera più ampia le sue richieste di prove. A tale invito, il ricorrente ha risposto il 7 novembre 2013 segnalando di non aver nulla da aggiungere rispetto a quanto già indicato con scritto 22 ottobre 2013.

Q.
Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessari, nei considerandi in diritto del presente giudizio.

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).

1.2 Nel caso concreto, ci si trova confrontati ad una decisione su ricorso resa lo scorso 16 aprile 2013 dalla DGD quale autorità di ricorso interna contro le decisioni del datore di lavoro – *in casu* il Comando reg gcf IV – ai sensi dell'art. 35 cpv. 1 della Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers, RS 172.220.1) nella sua versione in vigore sino al 30 giugno 2013 (RU 2001 894 con modifiche sino al 1° ottobre 2012), in combinato disposto con l'art. 110 lett. b dell'Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers, RS 172.220.111.3) anch'esso nella sua versione in vigore sino al 30 giugno 2013 (RU 2001 2206 con modifiche fino al 15 settembre 2012). Tale decisione è stata impugnata dal ricorrente il 21 maggio 2013 dinanzi al Tribunale amministrativo federale conformemente all'art. 36 cpv. 1 LPers nella sua versione in vigore sino al 30 giugno 2013 (RU 2001 894 con modifiche sino al 1° ottobre 2012), nonché all'art. 33 lett. d LTAF.

Ciò indicato, è qui doveroso precisare che il 1° luglio 2013 è entrata in vigore una revisione sostanziale della LPers (RU 2013 1493; FF 2011 5959), la quale ha avuto un impatto anche sulle procedure d'impugnazione delle decisioni emanate dai datori di lavoro prevedendo un ricorso diretto al Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 36 cpv. 1 LPers).

Nel valutare il diritto qui applicabile, vale il principio secondo cui sono determinanti le norme giuridiche valide al momento della realizzazione della fattispecie giuridicamente rilevante (cfr. PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure, 2. ed., Basilea/Neuchâtel 2013, n. 169; MAX IMBODEN/RÉNÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Vol. I: Allgemeiner Teil, 6. ed., Basilea 1986, no. 15, pag. 95). 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 (cfr. DTF 130 V 329 consid. 2.3 e 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 (cfr. MARCO BORGHI, Il diritto amministrativo intertemporale, in: 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 (cfr. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n. 325 segg.; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-1661/2011 del 26 marzo 2012 consid. 4.2).

Ne discende che, nella misura in cui la presente vertenza era già pendente al momento dell'entrata in vigore della predetta revisione, alla stessa continua ad essere applicabile la LPers nella versione in vigore sino al 30 giugno 2013 (RU 2001 894 con modifiche sino al 1° ottobre 2012). Il Tribunale amministrativo federale – addito prima della predetta revisione – rimane competente per statuire secondo la procedura di ricorso prevista dall'art. 36 cpv. 1 LPers nella sua versione in vigore sino al 30 giugno 2013 (RU 2001 894 con modifiche sino al 1° ottobre 2012).

1.3 Oltre all'annullamento della decisione su ricorso del 16 aprile 2013 della DGD, il ricorrente postula in via subordinata l'accoglimento del ricorso 26 novembre 2012 interposto contro la decisione 25 ottobre 2012 del Comando reg gcf IV. Visto l'effetto devolutivo della procedura di ricorso, la decisone del 16 aprile 2013 ha sostituito la prima del 25 ottobre 2012; di conseguenza, una conclusione che tende all'annullamento di predetta decisione (quella del 25 ottobre 2012) è irricevibile e pure inutile, in quanto il presente gravame, materialmente, è pure diretto contro la prima decisione (cfr. DTF 134 II 142 consid. 1.4 e DTF 129 II 438 consid. 1; [tra le molte] sentenze del Tribunale amministrativo federale A-817/2013 del 7 ottobre 2013 consid. 1.4 e A-3624/2012 del 7 maggio 2013 consid. 1.4 con rinvii).

1.4 Pacifica è la legittimazione ricorsuale del ricorrente, essendo lo stesso destinatario della decisione impugnata e avendo 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).

1.5 Fatta eccezione per quanto indicato al consid. 1.3 che precede, il ricorso è ricevibile in ordine e deve essere esaminato nel merito.

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 (art. 49 lett. b PA) nonché l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA; cfr. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basilea 2008, n. marg. 2.149; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. ed., Zurigo/San Gallo 2010, n. 1758 segg.).

2.2 Lo scrivente Tribunale non è vincolato né dai motivi addotti (cfr. art. 62 cpv. 4 PA) né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. DTAF 2007/41 consid. 2; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3. ed., Berna 2011, no. 2.2.6.5, pag. 300). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati: l'autorità competente procede difatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (cfr. DTF 122 V 157 consid. 1a; DTF 121 V 204 consid. 6c; DTAF 2007/27 consid. 3.3).

2.3 Nell'esaminare il criterio dell'adeguatezza in rapporto alla valutazione delle prestazioni di un impiegato, del rapporto di fiducia tra datore di lavoro e impiegato, della responsabilità di assicurare una corretta esecuzione dei compiti di un'unità amministrativa, nonché della classificazione delle funzioni ("*Stelleneinreihung*"), il Tribunale amministrativo federale opera con un certo riserbo. In caso di dubbio, non si scosta dalla posizione assunta dall'autorità inferiore rispettivamente non sostituisce il proprio apprezzamento a quello di quest'ultima (cfr. sentenze del Tribunale amministrativo federale A-7615/2010 del 22 marzo 2011 consid. 4 con rinvii, A-4749/2010 del 3 dicembre 2010 consid. 4, A-2703/2009 del 26 agosto 2009 consid. 2 e A-3627/2007 del 9 gennaio 2008 consid. 4.1). Per quanto concerne la classificazione delle funzioni in rapporto a delle misure effettive di riorganizzazione, lo stesso si limita a verificare se dette misure si basano su delle serie considerazioni nonché che le stesse non costituiscano invero un mero pretesto per influire su di un determinato rapporto di lavoro. La valutazione della classificazione delle funzioni deve limitarsi in via generale – e dunque, non solo in caso di misure di riorganizzazione – alla sussistenza di serie considerazioni. Non è compito dello scrivente Tribunale, quale istanza qualificata, di intervenire ulteriormente al riguardo (cfr. sentenze del Tribunale amministrativo federale A-7615/2010 del 22 marzo 2011 consid. 4 con rinvii, A-4749/2010 del 3 dicembre 2010 consid. 4 e A-3627/2007 del 9 gennaio 2008 consid. 4.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. marg. 2.160).

In concreto, nulla agli atti porta lo scrivente Tribunale a dubitare della sussistenza di una effettiva riorganizzazione delle dogane in Ticino, e ciò quand'anche essa sia stata designata quale "ottimizzazione" dal Comando ref gcf IV. Al contrario, tutto porta a pensare che detta riorganizzazione sia intervenuta successivamente alla riforma generale denominata "*Innova*" (cfr. Valutazione dell'AFD: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse. Rapporto dell'11 giugno 2010 del

Controllo parlamentare dell'amministrazione alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, in: FF 2011 1759, pag. 1771 e segg.; come pure docc. 1, 2 e 3 dell'incarto B prodotto dalla DGD [di seguito: inc. B]). Di conseguenza, il gravame secondo il quale il motivo invocato – una riorganizzazione – sarebbe un vano pretesto neanche supportato da elementi seri, deve essere respinto (cfr. pure consid. 4.2 qui di seguito).

Il ricorrente solleva pure delle censure sulle misure di riorganizzazione stesse, criticandone l'adeguatezza o la necessità; dette misure, però, non sono oggetto della decisione qui impugnata seppur esse siano state il contesto nel quale è stata emanata la decisione impugnata. L'esame delle scelte operate dalle competenti autorità in detto ambito – quale la chiusura dei po gcf Z._____ e U._____, con creazione di un solo po gcf V._____ – non essendo parte della decisione impugnata, lo scrivente Tribunale non entrerà nel merito al riguardo.

3.
Il ricorrente sostiene che il suo diritto di essere sentito sarebbe stato leso a più riprese, così come verrà discusso qui di seguito.

3.1 Il diritto di essere sentito è una garanzia di natura formale, la cui violazione implica, di principio, l'annullamento della decisione resa dall'autorità, indipendentemente dalle possibilità di successo del ricorso nel merito (cfr. DTF 132 V 387 consid. 5.1 con rinvii; DTAF 2009/36 consid. 7). Tale doglianza deve quindi essere esaminata prioritariamente dall'autorità di ricorso (cfr. DTF 127 V 431 consid. 3d/aa e DTF 124 I 49 consid. 1).

Detto diritto, sancito dall'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101), garantisce all'interessato il diritto di esprimersi prima che sia resa una decisione sfavorevole nei suoi confronti, il diritto di prendere visione dell'incarto, 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. DTF 135 II 286 consid. 5.1 con rinvii; sentenze del Tribunale federale 4A_35/2010 del 19 maggio 2010 e 8C_321/2009 del 9 settembre 2009; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-7094/2010 del 21 gennaio 2011 consid. 3.2 con rinvii). Tale garanzia non serve solo a chiarire i fatti, bensì rappresenta anche un diritto individuale di partecipare alla pronuncia di una decisione mirata sulla persona in quanto tale. Il diritto di essere sentito è quindi da un lato, il mezzo d'istruzione della causa, dall'altro un diritto della parte di partecipare

all'emanazione della decisione che concerne la sua situazione giuridica. Garantisce l'equità del procedimento (cfr. ADELIO SCOLARI, Diritto amministrativo, Parte generale, Cadenazzo 2002, n. 483 seg. con rinvii; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2008, n. 835).

3.2 Il ricorrente lamenta innanzitutto un accesso insufficiente agli atti dell'incarto, segnatamente a quelli riguardanti la riorganizzazione che non gli sarebbero mai stati resi accessibili dalle autorità precedenti, nonostante le continue richieste e la segnalazione dell'impossibilità di accedere al sito Intranet delle dogane dal proprio domicilio, essendo assente da lavoro dal (…).

3.2.1 In merito al diritto di accesso agli atti dell'incarto (cfr. DTF 132 II 485 consid. 3.2) – ovvero il diritto di accesso agli elementi probatori pertinenti figuranti nel dossier – è sufficiente che le parti siano a conoscenza delle prove prodotte e che le stesse siano a disposizione di coloro che le richiedono (cfr. DTF 128 V 272 consid. 5b/bb *in fine* e DTF 112 Ia 202 consid. 2a; sentenze del Tribunale amministrativo federale A-4835/2010 del 13 gennaio 2011 consid. 4.2.2 con rinvii e A-4935/2010 dell'11 ottobre 2010 consid. 4.2). Detta garanzia non comprende il diritto di consultare tutto il dossier, bensì unicamente gli atti che posso avere un'incidenza sull'esito della procedura. Giusta l'art. 26 PA – che riprende per l'essenziale i principi giurisprudenziali (cfr. MOOR/POLTIER, op. cit., no. 2.2.7.6, pag. 327) – la parte o il suo rappresentante ha il diritto di esaminare alla sede dell'autorità statuente o d'una autorità cantonale, designata ad questa, le memorie delle parti o le osservazioni delle autorità (lett. a), tutti gli atti adoperati come mezzi di prova (lett. b), le copie delle decisioni notificate (lett. c). Secondo tale norma, il diritto di consultare gli atti si estende a tutti gli atti rilevanti per l'esito della procedura, ovvero tutti gli atti che l'autorità prende in considerazione per fondare la propria decisione (cfr. DTF 132 II 485 consid. 3.2, DTF 121 I 225 consid. 2a e DTF 119 Ia 139 consid. 2b; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-4835/2010 del 13 gennaio 2011 consid. 4.2.2 con rinvii). Il diritto di accesso agli atti, comprende non solo la facoltà di consultare gli atti alla sede dell'autorità, ma anche quella di prendere degli appunti e, in quanto non comporti un sovraccarico di lavoro per l'autorità, d'ottenere delle fotocopie oppure di allestire personalmente le proprie copie, in quanto sia dato l'acceso agli atti medesimi (cfr. SCOLARI, op. cit., n. 517 con rinvii; JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurigo 2003, n. 6 ad art. 29 Cost., pag. 268 con rinvii). Tale diritto non è tuttavia

assoluto, in quanto è soggetto a restrizioni che possono, in particolare, fondarsi sull'interesse prevalente dello Stato o sul diritto legittimo di terzi privati a che non siano divulgati i loro segreti, ad esempio nell'interesse di un'istruttoria in corso, della difesa nazionale o della sicurezza pubblica, del segreto nell'esercizio dei diritti politici, del segreto d'affari, della necessità di proteggere l'anonimato del denunciante e, talvolta, persino per riguardo all'interessato medesimo in rapporto al suo stato di salute (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale A-3925/2009 del 27 febbraio 2012 consid. 4.3.1; SCOLARI, op. cit., n. 521 con rinvii; AUBERT/MAHON, op. cit., n. 6 ad art. 29 Cost., pag. 268 con rinvii).

3.2.2 In concreto, lo scrivente Tribunale rileva come dagli atti dell'incarto risulti che al ricorrente, di fatto, è sempre stato dato accesso agli atti pertinenti per la presente causa, quali il suo dossier personale (compresi quelli sulla valutazione delle sue prestazioni) nonché gli atti processuali e gli atti concernenti la riorganizzazione resi pubblici a tutti i collaboratori, sia dinanzi alle competenti autorità doganali (cfr. atti n. 12, 14 e 16 dell'inc. B; atto n. 8 dell'incarto A prodotto dalla DGD [di seguito: inc. A]), che in sede ricorsuale (cfr. ordinanze 2 luglio 2013 e 15 ottobre 2013 dello scrivente Tribunale). In merito agli atti inerenti alla riorganizzazione in generale, lo scrivente Tribunale non può che constatare come di fatto gli stessi non siano rilevanti ai fini del giudizio, lo stesso non potendo entrare nel merito delle censure sollevate al riguardo (cfr. consid. 2.3 del presente giudizio). È dunque a giusta ragione, che sia l'autorità inferiore, che l'autorità di prime cure, non gli hanno concesso l'accesso agli stessi.

Ciò indicato, quale membro del gruppo di lavoro che ha partecipato allo studio di una nuova struttura organizzativa del Ticino (cfr. atti n. 1 e 12 dell'inc. B), non si vede tuttavia come il ricorrente possa essere all'oscuro degli estremi della riorganizzazione. Ch'egli fosse assente dal posto di lavoro a far tempo dal (…) e non potesse dunque accedere ai documenti pubblicati in Intranet è poi qui ininfluente. Essendo stati pubblicati in Intranet ben prima dell'inizio della sua assenza dal lavoro (cfr. segnatamente atti n. 2 e 3 dell'inc. B), detti documenti erano senz'altro accessibili al ricorrente, tant'è che lo stesso ha persino postulato per il posto di capoposto del po gcf V._____. In ogni caso, le critiche mosse in merito alla riorganizzazione essendo qui prive di rilievo, i relativi atti non avrebbero cambiato nulla all'esito della presente vertenza.

In tali circostanze, lo scrivente Tribunale ritiene che l'accesso agli atti concesso dalle autorità precedenti sia sufficiente, di modo che non è

ravvisabile alcuna violazione del diritto di essere sentito. Detta censura va dunque qui respinta.

3.3 Il ricorrente ritiene poi che la motivazione della decisione qui impugnata, come pure quella dell'autorità di prima istanza, siano carenti, poiché le stesse non lo informerebbero sui motivi concreti per i quali egli sarebbe stato "retrocesso" anziché nominato quale capoposto – e meglio, giudicato immeritevole per il proseguimento della funzione di capoposto – nonché i motivi concreti per cui altri sarebbero stati preferiti a lui. Egli ritiene altresì che non sarebbe peraltro stato neppure spiegato in modo sufficiente quali esigenze giustificherebbero, da un lato, la pretesa ottimizzazione, dall'altro la soppressione di posti o funzioni, con la sua conseguente "retrocessione".

3.3.1 La giurisprudenza ha dedotto il dovere per l'autorità di motivare la sua decisione dal diritto di essere sentito. A livello procedurale, tale garanzia è ancorata all'art. 35 PA. Scopo di ottenere una decisione motivata è che il destinatario possa comprendere le ragioni della medesima e, se del caso, impugnarla in piena coscienza di causa e che l'autorità di ricorso possa esercitare il suo controllo (cfr. DTF 134 I 83 consid. 4.1, DTF 129 I 232 consid. 3.2 con rinvii e DTF 126 I 97 consid. 2b). È quindi sufficiente che l'autorità si esprima sulle circostanze significative atte ad influire in un modo o nell'altro sul giudizio di merito. L'autorità non è tuttavia tenuta a prendere posizione su tutti i fatti, le censure e i mezzi di prova invocati dal ricorrente, ma può limitarsi ad esporre le sole circostanze rilevanti per la decisione (cfr. DTF 130 II 530 consid. 4.3, la già citata DTF 129 II 232 consid. 3.2 e DTF 126 I 97 consid. 2b; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-6258/2010 del 14 febbraio 2011 consid. 5.2.2 con riferimenti ivi citati; DTAF 2009/35 consid. 6.4.1; RENE RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. ed., Basilea 2010, n. 437; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht. Eine Untersuchung über die Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Entscheide, Berna/Stoccarda/Vienna 1998, pag. 29 segg.). Peraltro, la motivazione non deve necessariamente trovarsi nella decisione stessa; essa può anche trovarsi in un documento separato che sia stato portato a conoscenza dell'interessato o può discendere dal rinvio a una presa di posizione di un'altra autorità sempre portata a conoscenza dell'interessato (cfr. DTF 123 I 31 consid. 2c e DTF 113 II 204 consid. 2; LORENZ KNEUBÜHLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [ed.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zurigo 2008, n. 8 ad art. 35 PA; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4. ed., Basilea

1991, pagg. 150 seg.), basta che il destinatario sia in grado di procurarsi i documenti ai quali la decisione rimanda (cfr. SCOLARI, op. cit., n. 535 con riferimenti). L'ampiezza della motivazione non può tuttavia essere stabilita in modo uniforme. Essa va determinata tenendo conto dell'insieme delle circostanze della fattispecie e degli interessi della persona toccata nonché applicando i principi sviluppati dalla giurisprudenza del Tribunale federale. La motivazione può anche essere sommaria, ma vi si devono perlomeno dedurre gli elementi essenziali sui quali l'autorità si è fondata per rendere il proprio giudizio (cfr. SCOLARI, op. cit., n. 531 con i numerosi riferimenti giurisprudenziali citati).

A titolo eccezionale, la violazione dell'obbligo di motivazione può essere sanata nella procedura di ricorso, se i motivi determinanti sono stati addotti in risposta dall'autorità, se il ricorrente ha potuto commentarli in un successivo memoriale e, soprattutto, se il potere d'esame della giurisdizione competente non è più ristretto di quello dell'istanza inferiore (cfr. DTF 126 I 72 consid. 2 con numerosi rinvii e DTF 116 V 28 consid. 3; [tra le molte] sentenza del Tribunale amministrativo federale A-3925/2009 del 27 febbraio 2012 consid. 4.2.1; KNAPP, op. cit., pag. 150 seg.).

3.3.2 In concreto, lo scrivente Tribunale rileva innanzitutto che i motivi che hanno portato alla riorganizzazione delle dogane in Ticino – tra cui la soppressione del po gcf Z._____ e del po gcf U._____ con creazione del po gcf V._____ e del po gcf W._____ – sono qui irrilevanti, di modo che la loro indicazione o meno è ininfluente ai fini del giudizio. Non va infatti dimenticato che oggetto del presente gravame non è la riorganizzazione delle dogane, bensì la contestata modifica del rapporto di lavoro del ricorrente a seguito della stessa.

3.3.3 Per quanto attiene alla motivazione della decisione impugnata, lo scrivente Tribunale rileva invece quanto segue. Nel proprio giudizio, la DGD ha considerato come sufficiente la motivazione della decisione 25 ottobre 2012 del Comando ref gcf IV. Facendo riferimento alla predetta decisione, essa spiega che nel contesto della riorganizzazione delle dogane (unificazione dei po gcf Z._____ e po gcf U._____ in un solo po gcf V._____) la funzione occupata dal ricorrente in precedenza è stata soppressa a partire dal 31 dicembre 2012. Per l'occupazione dei posti della nuova struttura a partire dal 1° gennaio 2013 si è provveduto alla messa a concorso interna di tutte le funzioni o posti di quadri da capoposto a capo impiego. È in detto contesto che il ricorrente non ha potuto essere nominato per una funzione classificata in una classe di stipendio uguale o superiore a quella che ricopriva in precedenza. Il

motivo – come spiegato dalla DGD e precedentemente dal Comando ref gcf IV – è che la messa a concorso dei nuovi posti, ha permesso di valutare anche altri candidati e di constatare che vi era un candidato migliore, o più adatto, per assumere il nuovo e impegnativo compito rispetto al ricorrente. L'analisi ha infatti permesso di identificare una persona con caratteristiche più marcate, rispetto a lui, in relazione ai criteri dell'autorevolezza, dell'operatività, della semplicità e della dinamicità, come indicato allo stesso ricorrente in due occasioni, e meglio il (…) e il (…). Non è dunque perché il ricorrente non ha finora svolto bene il suo lavoro, ma perché un terzo era più idoneo a ricoprire la nuova funzione, ch'egli non è stato preso in considerazione. Di fatto, la predetta decisione non mette in evidenza né indica prestazioni insufficienti da parte del ricorrente. Si è dunque proposto un posto alternativo di sostituto capoposto (18ª classe di stipendio) presso il po gcf W._____, con la garanzia dello stipendio in 21ª classe fino al 31 gennaio 2015, l'assunzione delle spese supplementari di trasporto al luogo di lavoro per un anno e il mantenimento del grado di aiutante, conformemente a quanto disposto dall'art. 5 cpv. 1 dell'Ordinanza del 10 giugno 2004 sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell'ambito di programmi di sgravio e di riorganizzazioni (RS 172.220.111.5; [di seguito: Ordinanza del 10 giugno 2004]).

Tale motivazione – analoga a quella contenuta nella decisione 25 ottobre 2012 del Comando ref gcf IV – appare qui sufficiente tanto più che non sussiste alcun diritto ad una nomina (cfr. consid. 5.4 che segue), potendo il ricorrente dedurre i motivi per cui egli non è stato nominato. Il fatto che i colloqui intrapresi con il ricorrente non siano stati verbalizzati e che dunque difetti una versione scritta, non significa infatti che non gli sia stata data una spiegazione in merito alla modifica del suo contratto di lavoro. Gli stessi sono peraltro riportati sommariamente nell'atto n. 5 dell'inc. A (scritto […] del Comandante della reg gcf IV) già in suo possesso. Detta censura non può dunque che essere respinta.

4.
Il ricorrente considera poi che la pretesa "ottimizzazione dei processi e delle strutture organizzative" non potrebbe giustificare ovvero legittimare quello che rappresenterebbe nei sui confronti, ossia un vero e proprio declassamento, senza però che vi fossero motivi validi e sufficienti per procedere in tal modo.

4.1 I diritti e i doveri derivanti dal rapporto di lavoro sono disciplinati dalla LPers, dalla OPers, nonché dalle altre disposizioni d'esecuzione della

LPers. In particolare, le misure a favore del personale toccato in caso di ristrutturazioni sono regolate dall'Ordinanza del 10 giugno 2004.

In caso di riorganizzazione, giusta l'art. 2 dell'Ordinanza del 10 giugno 2004, il successivo impiego del personale deve essere predisposto in modo da continuare a occupare il maggior numero possibile degli impiegati interessati nell'unità amministrativa. Giusta l'art. 4 cpv. 1 di detta Ordinanza, gli impiegati che presumibilmente non potranno più essere impiegati in seno all'unità amministrativa devono essere informati in merito per scritto al più tardi sei mesi prima di un eventuale licenziamento. Secondo l'art. 4 cpv. 2 *in fine* della predetta Ordinanza, il datore di lavoro si impegna a fare il possibile per trovargli un altro lavoro ritenuto ragionevolmente esigibile all'interno o, eventualmente, anche all'esterno dell'Amministrazione federale e ad evitare quanto possibile il licenziamento. Secondo l'art. 5 cpv. 1 di detta Ordinanza, un altro lavoro all'interno dell'Amministrazione federale è ritenuto ragionevolmente esigibile se: (lett. a) la relativa classe di stipendio è inferiore alla precedente di tre classi al massimo; (lett. b) la durata del tragitto giornaliero porta a porta per recarsi sul nuovo posto di lavoro per mezzo dei trasporti pubblici non eccede al giorno due ore nell'andata e due ore nel ritorno; (lett. c) dopo un periodo di introduzione sufficiente, può essere effettuato in modo da soddisfare le esigenze del livello di valutazione 3; sono prese in considerazione la formazione, la lingua e l'età dell'impiegato.

4.2 Al riguardo, lo scrivente Tribunale rileva l'assenza di elementi che facciano propendere per l'ipotesi avanzata dal ricorrente. Al contrario, tutto porta a concludere che la modifica del suo contratto di lavoro sia intervenuta proprio in rapporto alla riorganizzazione delle dogane, e meglio a seguito della soppressione del po gcf Z._____ ove egli era precedentemente occupato, conformemente ai disposti dell'Ordinanza del 10 giugno 2004 qui applicabile. Nulla porta infatti a pensare che la riorganizzazione rappresenti un mero pretesto per intervenire sul rapporto di lavoro del ricorrente. Quanto deciso dalle autorità inferiori appare conforme all'art. 5 cpv. 1 dell'Ordinanza del 10 giugno 2004. Il provvedimento è peraltro proporzionale, in quanto accompagnato dalla garanzia dello stipendio in 21^{a} classe per un periodo di 2 anni, il mantenimento del grado di aiutante e la presa a carico di determinate spese di trasporto per un periodo di 1 anno. La censura del ricorrente va dunque qui respinta.

5.

Il ricorrente ritiene inoltre che l'avversata retrocessione (e contestuale mancata riconferma) sia lesiva del diritto all'uguaglianza di trattamento

(art. 8 Cost.) nonché arbitraria e lesiva del principio della buona fede (art. 9 Cost. e art. 5 cpv. 3 Cost.).

5.1 Il principio dell'uguaglianza di trattamento è ancorato all'art. 8 cpv. 1 Cost. Una decisione – o un atto legislativo – viola il principio dell'uguaglianza di trattamento quando stabilisce delle distinzioni giuridiche che non sono giustificate da alcun motivo ragionevole in considerazione della situazione di fatto da regolamentare o nel caso in cui omette di fare delle distinzioni che si impongono tenuto conto delle circostanze. In altre parole, c'è una violazione del principio dell'uguaglianza di trattamento quando ciò che è simile non è trattato in maniera identica e ciò che diverso non è trattato in maniera differente (cfr. [tra le tante] DTF 134 I 23 consid. 9.1 e DTF 131 V 107 consid. 3.4.2; sentenza del Tribunale federale 2C_461/2007 del 29 gennaio 2008 consid. 5.1; ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 296; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n. 489 e 495). Occorre che il trattamento differente – o simile – ingiustificato sia in relazione con una situazione di fatto importante (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale A-1661/2011 del 26 marzo 2012 consid. 7.1 con rinvii; ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 296).

5.2 Il divieto dell'arbitrio è ancorato all'art. 9 Cost. Secondo la giurisprudenza, una decisione è arbitraria quando contraddice in modo palese la situazione di fatto, quando viola gravemente una norma o un principio giuridico chiaro e incontestato, non sia sorretta da ragioni serie e obiettive, non abbia né senso né scopo, violi in modo evidente una norma o un principio giuridico incontestato o contrasti in modo intollerabile il sentimento di giustizia e di equità. Non vi è arbitrio per il solo fatto che un'altra soluzione potrebbe pure essere immaginabile, e sembrare persino migliore. L'annullamento di un giudizio si giustifica tuttavia solo quando esso è arbitrario nel suo risultato e non unicamente nella motivazione (cfr. DTF 134 I 140 consid. 5.4, DTF 132 I 17 consid. 5.1, DTF 131 I 217 consid. 2.1 e DTF 131 I 467 consid. 3.1; SCOLARI, op. cit., n. 455 e 457 con rinvii; ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 302 con rinvii).

5.3 Il principio della buona fede è ancorato all'art. 2 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CCS, RS 210) nonché all'art. 9 Cost. Valido per l'insieme dell'attività dello Stato, esso conferisce all'amministrato, 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, DTF 130 I 26 consid. 8.1, DTF 129 I 161 consid. 4; [tra le tante] sentenze del Tribunale amministrativo federale A-7148/2010 del 19 dicembre 2012 consid. 7.1

con rinvii e A-1661/2011 del 26 marzo 2012 consid. 6.1 con rinvii). Tale principio si suddivide in tre corollari: il divieto di comportamento contraddittorio, il divieto dell'abuso di diritto e la protezione della fiducia (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale A-5453/2009 del 6 aprile 2010 consid. 7.1). Secondo la giurisprudenza, un'indicazione o una decisione dell'amministrazione possono obbligare quest'ultima ad acconsentire ad un amministrato di appellarvisi, quand'anche esse risultassero errate, a condizione che (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. [tra le tante] DTF 131 II 627 consid. 6.1 con rinvii; [tra le tante] sentenze del Tribunale amministrativo federale A-7148/2010 del 19 dicembre 2012 consid. 7.1 con rinvii e A-1661/2011 del 26 marzo 2012 consid. 6.1 con rinvii; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 103/2002, pag. 281 segg., con ulteriori rinvii a dottrina e giurisprudenza; ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 316 con rinvii; SCOLARI, op. cit., n. 639 con rinvii).

5.4 Ciò precisato, in concreto non si vede in che maniera la decisione impugnata – come pure quella precedente – sarebbe lesiva del diritto all'uguaglianza di trattamento (cfr. consid. 5.1 del presente giudizio), per il solo fatto di aver confermato l'attribuzione del ricorrente ad una nuova funzione, tant'è che quest'ultimo non spiega in ché sarebbe stato trattato differentemente rispetto a terzi nelle medesime condizioni. Il ricorrente dimentica peraltro che non vi è alcun diritto ad essere nominato d'ufficio ad una determinata funzione (cfr. DTF 118 Ib 289 consid. 2a; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-2752/2009 del 12 ottobre 2010 consid. 9.2; PETER HÄNNI, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Organisationsrecht, Personalrecht des Bundes, vol. I, 2. ed., n. 41), e ciò, quand'anche l'interessato rivesta già una carica analoga all'interno di una determinata organizzazione. In un concorso pubblico, ove prendano parte più candidati, l'autorità interessata non è tenuta a dare la priorità ad un candidato piuttosto che ad un altro, e ciò, proprio perché deve trattare tutti i candidati, a pari qualificazioni, allo stesso modo.

Nell'ambito di una riorganizzazione, il datore di lavoro è tenuto a trovare un posto equivalente al proprio lavoratore o un posto ragionevolmente esigibile secondo i disposti minimi dell'art. 5 cpv. 1 dell'Ordinanza del 10 giugno 2004, ciò che in concreto le autorità doganali hanno fatto. La decisione impugnata – come quella che precede – in tal senso non è per nulla arbitraria, né nella sua motivazione, né nel suo risultato (cfr. consid. 5.2 del presente giudizio). Al contrario, essa risulta adeguata, proporzionata e conforme a quanto disposto dalla legge.

Non si vede poi in ché la decisione impugnata – ma anche quella precedente, tant'è che il ricorrente non ha minimamente circostanziato detta censura – sarebbe lesiva del principio della buona fede (cfr. consid. 5.3 del presente giudizio), visto che difatti dagli atti dell'incarto non traspare alcuna rassicurazione da parte delle autorità in merito alla garanzia della nomina quale capoposto al po gcf V._____ o in un altro posto. In tal senso, il comportamento della DGD, come pure quello del Comando ref gcf IV, non appaiono per nulla in contraddizione con il principio della buona fede.

In tali circostanze, le predette censure vanno tutte respinte.

6.
In definitiva, alla luce quanto suesposto, la decisione presa nei confronti del ricorrente non è contraria al diritto applicabile, non può inoltre essere considerata frutto di una violazione del diritto di essere sentito del ricorrente, né tantomeno dei principi della buona fede, dell'uguaglianza di trattamento o del divieto dell'arbitrio come neppure di un abuso del potere dell'autorità inferiore. Essa – per quanto verificabile anche in quest'ottica – non è neppure da ritenersi inadeguata e appare peraltro proporzionata. Il ricorso, per quanto ricevibile, va pertanto qui respinto con conferma della decisione impugnata.

7.
In base all'art. 34 cpv. 2 LPers, rispettivamente dell'art. 7 cpv. 3 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), non vengono prelevate spese né assegnate ripetibili.

(il dispositivo è indicato alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.
Per quanto ricevibile, il ricorso è respinto.

2.
Non vengono prelevate spese, né assegnate ripetibili.

3.
Comunicazione a:

– ricorrente (atto giudiziario)
– autorità inferiore (n. di rif. ***; atto giudiziario)

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:	La cancelliera:
Claudia Pasqualetto Péquignot	Sara Friedli

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 fr. 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 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF; RS 173.110]). 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 interposto, nel termine di 30 giorni dalla notificazione della decisione contestata, presso il Tribunale federale, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerna (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Il termine rimane sospeso dal 18 dicembre al 2 gennaio incluso (art. 46 cpv. 1 lett. c 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: