Urteilskopf

140 II 134

14. Estratto della sentenza della I Corte di diritto sociale nella causa V. contro Amministrazione federale delle dogane (ricorso in materia di diritto pubblico) 8C_339/2012 del 29 ottobre 2013

Regeste (de):
Art. 34a Abs. 3 BPV (in der ab 1. Juli 2008 bis 31. Dezember 2009 gültig gewesenen Fassung); Art. 55 VwVG in Verbindung mit Art. 37 VGG; Art. 103 BGG.

Die den von einem Zöllner gegen seine Entlassung erhobenen Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht und an das Bundesgericht gewährte aufschiebende Wirkung ist nicht mit einem Aufschub der Kündigung verbunden, welche - nach Bestätigung durch die angerufenen gerichtlichen Instanzen - ab dem Zeitpunkt wirksam und vollziehbar wird, für welchen sie ursprünglich ausgesprochen wurde (E. 4.2.2).

Im Bereich des Bundespersonalrechts lässt die aufschiebende Wirkung das Arbeitsverhältnis während des hängigen Verfahrens vorerst andauern. Eine Lohnfortzahlung über den Kündigungstermin hinaus stellt indessen keine ungerechtfertigte Bereicherung dar, wenn der Angestellte seine frühere Arbeit weiterhin ausübt oder einer andern ihm zugeteilten Beschäftigung nachgeht, wenn er von seiner Arbeit freigestellt worden ist oder wenn er aus anderen Gründen unverschuldet an der Erbringung seiner Arbeitsleistung verhindert ist (E. 4.2.3).

Der Angehörigen des Grenzwachtkorps bei vorgezogenener Aufgabe ihrer Funktion vor Erreichen des Vorruhestandalters zustehende Abfindungsanspruch wurde dementsprechend gestützt auf die bis Ende 2009 in Kraft gewesene Gesetzgebung bei einem Angestellten anerkannt, dessen Arbeitsverhältnis per 30. April 2009 aufgelöst worden war, das dann aber zufolge aufschiebender Beschwerdewirkung erst per Ende August 2010 beendet wurde (E. 4.2.4 und 4.2.5).

Regeste (fr):
Art. 34a al. 3 OPers (dans sa version en vigueur du 1er juillet 2008 au 31 décembre 2009); art. 55 PA en liaison avec l'art. 37 LTAF; art. 103 LTF.

L'octroi de l'effet suspensif aux recours formés devant le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral par un employé des douanes contre son licenciement n'entraîne pas le report de la résiliation, laquelle, une fois confirmée par les autorités judiciaires saisies, produit effet et devient exécutoire à partir du moment où elle a été prononcée originellement (consid. 4.2.2).

En droit du personnel de la Confédération, l'effet suspensif laisse perdurer provisoirement les rapports de travail pendant la procédure en cours. Il n'existe pas d'enrichissement illégitime en raison des salaires payés pendant la période postérieure au terme de la résiliation, durant laquelle l'employé continue d'exercer son activité habituelle ou une autre occupation à lui confiée, ou dans le cas où il aurait été libéré de l'obligation de travailler ou empêché, pour un autre motif et sans faute de sa part, de fournir sa prestation de travail (consid. 4.2.3).

Compte tenu des principes ci-dessus exposés, le droit à une indemnité unique pour départ anticipé en faveur des membres du Corps des gardes-frontières qui quittent leur fonction avant l'accomplissement de l'âge de la préretraite, en vertu de la législation en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2009, a été reconnu à l'employé, dont les rapports de travail avaient été résiliés avec effet à la fin du mois d'avril 2009, mais qui, à la suite de l'octroi de l'effet suspensif aux recours interjetés, n'ont pris fin effectivement qu'à la fin du mois d'août 2010 (consid. 4.2.4 et 4.2.5).

Regesto (it):
Art. 34a cpv. 3 OPers (nella versione in vigore dal 1°luglio 2008 al 31 dicembre 2009); art. 55 PA in relazione con l'art. 37 LTAF; art. 103 LTF.

La concessione dell'effetto sospensivo ai ricorsi presentati al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale da un impiegato delle dogane contro il suo licenziamento non comporta il differimento della disdetta che, confermata dalle autorità giudiziarie adite, esplica effetto e diviene esecutiva a partire dal momento in cui è stata originariamente pronunciata (consid. 4.2.2).

Nell'ambito del diritto del personale della Confederazione l'effetto sospensivo lascia provvisoriamente perdurare il rapporto di lavoro durante la procedura in corso. Tuttavia non sussiste arricchimento indebito per l'ulteriore pagamento dei salari oltre il termine di disdetta laddove l'impiegato continui a compiere il suo precedente lavoro o un'altra occupazione affidatagli oppure qualora sia stato esonerato dall'obbligo di lavorare o per altri motivi impedito senza colpa di prestare il proprio lavoro (consid. 4.2.3).

Alla luce di quanto precede, è riconosciuto il diritto a un'indennità unica per partenza anticipata a favore dei membri del Corpo delle guardie di confine che lasciavano la loro funzione prima di aver raggiunto l'età del prepensionamento, conformemente alla legislazione in vigore fino alla fine del 2009, all'impiegato il cui rapporto di lavoro era stato disdetto per la fine di aprile 2009, ma che in seguito al conferimento dell'effetto sospensivo ai gravami inoltrati è giunto effettivamente al termine solo alla fine del mese di agosto 2010 (consid. 4.2.4 e 4.2.5).

Sachverhalt ab Seite 136

BGE 140 II 134 S. 136

A.

A.a V. ha lavorato alle dipendenze dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) in qualità di guardia di confine. Con decisione del 9 ottobre 2008 il Comando della regione guardie di confine IV ha disdetto il rapporto di lavoro con effetto al 30 aprile 2009. Statuendo sull'opposizione dell'interessato, la Direzione generale delle dogane (DGD) ha il 20 aprile 2009 confermato il provvedimento di licenziamento togliendo l'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso.

A.b V. ha deferito la decisione su opposizione al Tribunale amministrativo federale, il quale, dopo avere conferito al ricorso effetto sospensivo, lo ha respinto mediante giudizio 26 agosto 2009.

A.c Contestualmente al pagamento dello stipendio di settembre 2009, l'AFD ha riconosciuto a V. un'indennità unica per partenza anticipata di fr. 168'014.70, che l'interessato, su richiesta del datore di lavoro, ha restituito nel successivo mese di novembre, visto che il Tribunale federale aveva concesso l'effetto sospensivo al ricorso da lui presentato contro il giudizio del Tribunale amministrativo federale.

A.d Per lettera circolare del 1°gennaio 2010 l'AFD ha ricordato ai suoi collaboratori che i membri del Corpo delle guardie di confine (Cgcf), a determinate condizioni, avevano diritto a un'indennità unica in caso di uscita anticipata dalla funzione. Confermando il tenore di una precedente circolare del 24 giugno 2008, la comunicazione precisava che la pretesa sussisteva anche quando il rapporto di lavoro veniva sciolto dal datore di lavoro. L'11 giugno 2010, l'AFD, per ulteriore lettera circolare, ha informato i propri dipendenti che a seguito

di una modifica legislativa il diritto all'indennità medesima veniva soppresso per i membri del Cgcf, invitando chi volesse ancora ottenerla a dimettersi entro il 30 giugno 2010.

BGE 140 II 134 S. 137

In seguito, il 22 giugno 2010 V. ha comunicato all'AFD di voler continuare la sua attività lavorativa di guardia di confine, soggiungendo tuttavia che qualora il Tribunale federale dovesse respingere il ricorso contro il giudizio del Tribunale amministrativo federale del 26 agosto 2009, egli avrebbe comunque diritto a un'indennità di partenza dal momento che la disdetta sarebbe stata pronunciata prima dell'entrata in vigore, il 1°luglio 2010, della preannunciata modifica legislativa.

A.e Mediante sentenza 8C_802/2009 del 28 luglio 2010 il Tribunale federale ha tutelato la pronuncia del Tribunale amministrativo federale, rendendo di conseguenza definitiva la disdetta del rapporto di lavoro. Il 17 agosto 2010 l'AFD ha comunicato a V. la risoluzione del rapporto di lavoro per il 31 agosto seguente.

A.f Con scritto 15 settembre 2010 V. ha quindi chiesto il versamento dell'indennità di partenza che il Comando della regione guardie di confine IV, con decisione del 29 ottobre 2010, ha rifiutato per il motivo che il rapporto di lavoro era terminato dopo il 1°luglio 2010. L'interessato ha avverso tale decisione presentato un'opposizione che è stata respinta dall'AFD con atto 21 febbraio 2011.

B. Per pronuncia del 26 marzo 2012 il Tribunale amministrativo federale ha respinto un successivo ricorso interposto, tramite l'avv. W., da V. confermando nel suo risultato il provvedimento di diniego della prestazione.

C. Sempre patrocinato dall'avv. W., V. ha presentato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale al quale, in accoglimento del gravame, chiede il riconoscimento di un'indennità per uscita anticipata dal Cgcf conformemente a quanto stabilito dalla legislazione in vigore fino al 30 giugno 2010, oltre interessi al 5 % dal 1°settembre 2010. Più in particolare domanda che venga fatto ordine all'amministrazione interessata di versargli l'importo di fr. 176'417.80 complessivi, oltre interessi e dopo deduzione e riversamento dei contributi di legge. Il tutto con protesta di spese e ripetibili. Il Tribunale amministrativo federale ha rinunciato a esprimersi, mentre l'AFD, rappresentata dalla DGD, propone di respingere il gravame. Il ricorrente ha in seguito presentato ulteriori osservazioni confermandosi nelle sue richieste.

BGE 140 II 134 S. 138

D. Il Tribunale federale ha indetto una deliberazione pubblica che si è tenuta il 29 ottobre 2013. Il ricorso è stato accolto.

Erwägungen

Dai considerandi:

4. Prima questione controversa è quella di sapere quale sia la versione dell'art. 34a cpv. 3 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3) applicabile alla presente fattispecie in cui il rapporto di lavoro è stato disdetto dall'amministrazione federale interessata nell'ottobre 2008, ma ha poi preso fine

effettivamente, a causa dell'effetto sospensivo accordato ai ricorsi presentati dal ricorrente, solo a fine agosto 2010.

4.1 Pronunciandosi sul tema dell'applicazione temporale di questa norma, i primi giudici hanno osservato che valeva la regola generale secondo la quale erano determinanti le disposizioni legali in vigore al momento della realizzazione dello stato di fatto che doveva essere valutato giuridicamente. Hanno quindi pure ricordato come, per giurisprudenza del Tribunale federale, la legalità di una decisione amministrativa andasse valutata, di regola, sulla base della situazione di diritto vigente al momento in cui essa era stata emanata. Fatte queste premesse, nel caso concreto l'elemento decisivo era, secondo i primi giudici, il licenziamento del ricorrente avvenuto nell'ottobre 2008 e non già l'effettiva cessazione del rapporto di lavoro a fine agosto 2010, come ritenuto dall'autorità inferiore. Sempre per i primi giudici, l'effetto sospensivo costituiva una misura provvisionale che aveva come obiettivo la salvaguardia - per ragioni di praticità e proporzionalità - di una situazione di fatto nella procedura ricorsuale, non di procrastinare gli effetti giuridici dell'atto contestato influenzando, oltretutto, il diritto ad esso applicabile. Malgrado ciò il Tribunale amministrativo federale ha poi comunque respinto il gravame presentato dall'interessato avverso il provvedimento amministrativo di rifiuto (consid. 5 non pubblicato).

4.2 La valutazione dei primi giudici dev'essere condivisa.

4.2.1 L'effetto sospensivo comporta che, con l'inoltro del ricorso, le conseguenze giuridiche della decisione impugnata non possono subentrare fino al disbrigo della controversia e l'esecuzione non è possibile (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6a ed. 2010, n. 1799; cfr. pure DTF 129 V 370 consid. 2.2 pag. 371). Nell'ambito del diritto del personale della Confederazione, esso ha

per conseguenza che gli effetti della disdetta del contratto di lavoro pronunciata dal datore di lavoro sono sospesi fino alla crescita in giudicato (sentenza 8C_983/2010 del 9 novembre 2011 consid. 5.6 con riferimenti). In dottrina è controversa la questione di sapere se l'effetto sospensivo impedisca di principio alla decisione di esplicare i suoi effetti o se ne ostacoli soltanto la esecutività. La maggior parte degli autori propende di fare di regola risalire la validità della decisione (impugnata) al momento della sua emanazione (WEISSENBERGER/HIRZEL, Der Suspensiveffekt und andere vorsorgliche Massnahmen, in Brennpunkte im Verwaltungsprozess, 2013, pag. 79 con rinvii alla dottrina indicata alla nota a piè di pagina n. 79). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale la questione dev'essere esaminata di caso in caso. Vale comunque il principio secondo cui l'effetto sospensivo non può portare alcun vantaggio materiale e giuridico alla parte ricorrente soccombente a scapito della parte opponente vincente (DTF 112 V 74 consid. 2b, 2c e 3c pag. 77 seg.).

4.2.2 Nel caso concreto il Tribunale federale aveva in ultima istanza confermato la validità della disdetta dell'ottobre 2008 pronunciata nei confronti dell'insorgente con effetto al 30 aprile 2009 (sentenza 8C_802/2009 del 28 luglio 2010). Secondo la maggior parte degli autori (v. sopra, consid. 4.2.1), il cui parere si manifesta pure nella citata sentenza 8C_983/2010 (in particolare consid. 5.6), la disdetta diventa definitiva al momento in cui è stata pronunciata. Una nuova disdetta non è necessaria. Vale senza restrizione alcuna quanto disposto nella decisione impugnata senza successo. L'inoltro di un ricorso non è suscettibile di comportare il differimento della disdetta. Ne consegue che nel caso di successo del datore di lavoro e di conferma della sua disdetta non è dovuto nessun salario per la durata della procedura di ricorso (cfr. in questo senso GREMPER/MARTIN, Kündigung und aufschiebende Wirkung, in Öffentliches Personal Schweiz, ZV Info/maggio 2011, consultabile al sito http://www.oeffentlichespersonal.ch/downloads/ZVinfo_05_11_de.pdf), a meno che il dipendente non continui (provvisoriamente) a essere occupato (sentenza citata 8C_983/2010 consid. 5.6).

4.2.3 Già si è detto (v. sopra, consid. 4.2.1 in fine) come la presentazione di un gravame infondato non debba far trarre al ricorrente alcun vantaggio materiale e giuridico a scapito della parte opponente vittoriosa. La persona licenziata non deve in altri termini arricchirsi in maniera ingiustificata per l'effetto sospensivo valido durante la procedura di ricorso. Poiché nell'ambito del diritto del personale

BGE 140 II 134 S. 140

della Confederazione l'effetto sospensivo lascia, a seguito del diritto del funzionario a una rioccupazione, provvisoriamente perdurare il rapporto di lavoro durante la procedura in corso, non sussiste arricchimento indebito per l'ulteriore pagamento dei salari (e dei contributi alle assicurazioni sociali) oltre il termine di disdetta ogni qualvolta la persona interessata continui a compiere durante la procedura il suo precedente lavoro o un'altra occupazione affidatale. Lo stesso discorso vale qualora la medesima persona sia stata, sempre per la durata della procedura, esonerata dall'obbligo di lavorare o per altri motivi impedita senza colpa di prestare il proprio lavoro (in particolare causa malattia o perché non le è stata assegnata un'altra occupazione ragionevolmente esigibile; sentenza citata 8C_983/2010 consid. 5.6). In queste condizioni non vi è spazio per un obbligo di restituzione degli stipendi percepiti a fine procedura (SUSANNE KUSTER ZÜRCHER, Aktuelle Probleme des provisorischen Rechtsschutzes bei Kündigungen nach Bundespersonalrecht, in Droit public de l'organisation - responsabilité des collectivités publiques - fonction publique, Annuaire 2007, pag. 161). È ciò che si verifica nella fattispecie.

4.2.4 Dal profilo del diritto intertemporale, ai fini dell'esame della questione di sapere quale sia la disciplina applicabile in caso di una modifica delle basi legali, vale la regola generale secondo cui sono da considerare le disposizioni in vigore al momento della realizzazione dello stato di fatto che deve essere valutato giuridicamente o che produce conseguenze giuridiche (DTF 130 V 253 consid. 3.5 pag. 259 con riferimento). Ne discende, alla luce delle considerazioni che precedono, che per la valutazione del controverso diritto all'indennità d'uscita fa stato l'art. 34a cpv. 3 OPers nella sua versione in vigore dal 1°luglio 2008 al 31 dicembre 2009. In effetti è durante quel periodo che è stata pronunciata la disdetta nei confronti del ricorrente e che, per quanto visto in precedenza, ha preso fine giuridicamente il rapporto di lavoro.

4.2.5 Ma quand'anche si volesse, a seguito dell'effetto sospensivo conferito al ricorso, far durare il rapporto lavorativo sino al termine della procedura di ricorso, il risultato non cambierebbe. Già si è detto che la disdetta è stata data durante la vigenza dell'art. 34a cpv. 3 OPers nel tenore in vigore fino al 31 dicembre 2009. Il diritto all'indennità d'uscita previsto da questa norma - indennità destinata a compensare, per gli impiegati che lasciavano la loro carica prima dell'età legale, la perdita dei vantaggi economici derivanti dal prepensionamento (cfr. DTF 139 V 384) - configurava una conseguenza

BGE 140 II 134 S. 141

giuridica della disdetta. Determinante è quindi la legislazione in vigore a quell'epoca e non già quella vigente al momento della cessazione effettiva del rapporto di lavoro. La medesima opinione era condivisa dall'AFD. Per lettera circolare dell'11 giugno 2010, quest'ultima aveva infatti informato i propri dipendenti che a seguito di una imminente modifica legislativa il diritto all'indennità in parola veniva soppresso per i membri del Cgcf, invitando coloro che volessero ancora beneficiarne a dimettersi al più tardi entro il 30 giugno 2010. Immagina-

bile è pertanto che altri membri del Cgcf, il cui rapporto di lavoro ha di fatto preso fine pure sotto l'imperio del disciplinamento legale valido dopo il 1°luglio 2010, a differenza del ricorrente abbiano eventualmente ottenuto una indennità di partenza, il che costituirebbe una illecita disparità di trattamento.