



Corte I
A-6518/2019

Sentenza del 10 settembre 2021

Composizione

Giudici Michela Bürki Moreni (presidente del collegio),
Claudia Pasqualetto Péquignot, Maurizio Greppi,
cancelliere Luca Rossi.

Parti

A. _____,
patrocinato dall'avv. Laura Cansani, Studio legale Delogu,
ricorrente,

contro

Direzione del circondario delle dogane IV,
autorità inferiore.

Oggetto

Rapporto di lavoro di diritto pubblico
(decisione disciplinare del 7 novembre 2019).

Fatti:**A.**

A._____ è entrato nell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) il 5 gennaio 1987 in qualità di aspirante guardia di confine con un grado d'impiego del 100%. Dopo aver terminato il periodo di formazione è stato attribuito a varie unità organizzative della Regione IV, da ultimo al posto guardie di confine Ticino (po gcf), con sede a ..., nella funzione di guardia di confine con il grado di caporale (cpl).

B.

Il 14 maggio 2019 il sergente (sgt) B._____ ha comunicato al capo squadra sergente maggiore (sgtm) C._____ che in data 7 maggio 2019 il cpl A._____ si sarebbe rivolto al Direttore dell'AFD, D._____, in visita nella Regione e al Comandante Regione IV (cdt reg IV), E._____, che lo accompagnava, con delle battute inadeguate alla situazione.

C.

C.a In data 11 maggio 2019 il cpl A._____ ha svolto il turno di servizio mobile dalle ore 11.30 alle ore 20.00, con l'incarico della guida del veicolo di servizio, insieme al sgt F._____ che fungeva da capo pattuglia. I compiti attribuiti alla pattuglia dal capo dell'impiego, sgt. G._____, consistevano nell'esecuzione di controlli ai valichi secondari alla ricerca di stupefacenti prima e in seguito un blocco alle ore 13.00 in zona ..., all'altezza del depuratore e un secondo a ... all'uscita dell'autostrada.

C.b Tramite rapporto informativo del 16 maggio 2019 il sgt G._____ ha segnalato al capoposto aiutante (aiut) H._____ una serie di comportamenti inadeguati tenuti dal cpl A._____ durante il suddetto turno di servizio, segnatamente

- per non aver fatto moneta alla cassa accessoria al momento opportuno e aver in questo modo causato il ritardo all'appuntamento delle ore 13.00;
- per aver mendacemente segnalato al superiore la necessità di eseguire una sosta per il rifornimento del veicolo di servizio, con il solo intento di fermarsi a bere un caffè e per essersi rivolto a lui in maniera irriverente e sarcastica, una volta colto sul fatto, sfidandolo a prender nota di quanto avvenuto;

- per aver tenuto un comportamento inadeguato in occasione della richiesta del superiore di incassare uno sdoganamento.

Il sgt G. _____ ha quindi indicato di aver eseguito a fine turno un colloquio verbale con il collaboratore, per fargli presente i tre episodi – non contestati da quest’ultimo – e per comunicargli che il suo capo squadra (sgtm C. _____) sarebbe stato informato dei fatti.

D.

D.a Il 16 maggio 2019, su richiesta del capoposto aiut H. _____, il cpl A. _____ ha redatto un rapporto sui fatti accaduti il 7 maggio 2019 (scusandosi per i saluti inadeguati ai superiori) e l’11 maggio 2019.

D.b Il medesimo giorno l’aiut H. _____ ha preso posizione sull’accaduto nei confronti del Comando della Regione guardie di confine IV (di seguito CGCF IV). Dopo aver esposto i risultati dei riscontri eseguiti, ha ritenuto che nel turno di servizio dell’11 maggio 2019 il cpl A. _____ aveva dimostrato un’attitudine non in sintonia con il codice di comportamento ed ha concluso che il sgt F. _____ si era rivelato inadeguato come responsabile della pattuglia, in quanto avrebbe dovuto imporsi sul collega e impedirgli di agire sconvenientemente. Egli ha tuttavia proposto provvedimenti unicamente nei confronti del cpl A. _____.

D.c Con ulteriore rapporto del 16 maggio 2019 l’aiut H. _____ prendendo posizione riguardo all’episodio del 7 maggio 2019 si è così espresso: “il concetto di educazione, immagine CGCF e tutti i principi ripresi nel codice di comportamento sono stati discussi più volte e in questo senso non esiste margine di tolleranza. Il modo di agire del cpl A. _____ non corrisponde a quanto richiesto ad un collaboratore AFD. Un elemento pesante e determinante nella valutazione personale s’impone”.

E.

E.a In data 23 maggio 2019 il cpl A. _____ ha svolto il turno di servizio mobile dalle ore 11.30 alle 20.00 in qualità di capo pattuglia, insieme alla guardia di confine (gcf) I. _____, incaricato della guida del veicolo. All’inizio del turno il capo dell’impiego, sgtm J. _____, ha ordinato alla pattuglia A. _____/I. _____ di recarsi al valico autostradale entro le ore 12.30 e di agganciare furgoni o bus provenienti dai Balcani e scortarli al po gcf per eseguire dei controlli doganali.

E.b In occasione del suddetto turno la pattuglia si è fermata due volte, con l'avallo del capo dell'impiego, dapprima per fare degli acquisti e una pausa e, subito dopo la pausa, per eseguire il rifornimento del veicolo di servizio e per bere il caffè.

E.c Nei giorni successivi il sgtm J. _____ ha riferito all'aiut H. _____ alcune irregolarità in relazione agli spostamenti superflui ordinati dal cpl A. _____ per effettuare le soste e il rifornimento nel corso del suddetto turno di servizio e riportato la segnalazione della gcf I. _____ che aveva notato l'abitudine del cpl A. _____, anche in altre occasione, di fermarsi all'inizio o durante il turno di servizio per fare acquisti di cibo e bevande e pause caffè.

F.

Con scritto del 29 maggio 2019, notificato brevi manu il giorno successivo, il Comando della Regione guardie di confine IV (di seguito CGCF IV) ha aperto un'inchiesta disciplinare in relazione ai comportamenti tenuti dall'interessato durante l'esecuzione del servizio nel corso del mese di maggio 2019.

G.

G.a In data 19 giugno 2019, dopo il turno svolto dalle 07.30 alle 11.30 (rapporto di squadra), il cpl A. _____ ha eseguito il turno di servizio mobile dalle ore 11.30 alle 16.00 in qualità di capo pattuglia, insieme al cpl K. _____ e alla gcf L. _____, incaricata della guida del veicolo. L'obiettivo attribuito alla pattuglia dal capo dell'impiego, sgt B. _____, era la ricerca di armi e di persone da svolgere a ...-autostrada in uscita e controlli su entrambe le aree di servizio di ..., unitamente ai colleghi del Gruppo Specialisti Visite (GSV).

G.b In occasione del suddetto turno di servizio, la pattuglia si è fermata in tre occasioni:

- Alle ore 11.50 presso una pizzeria vicino all'università di ..., per acquistare dei tranci di pizza poi consumati nei pressi di Tempo di sosta circa 20 minuti.
- Attorno alle ore 13.00, con il consenso del capo dell'impiego, presso il bar M. _____ per bere il caffè. Tempo di sosta circa 10 minuti.

- Alle ore 14.30 la pattuglia si è recata in via ... per acquistare un gelato consumato dal cpl A. _____ e dalla gcf L. _____ presso il parcheggio di via Tempo di sosta 10 minuti.

H.

Il 16 luglio 2019 il cpl A. _____ è stato interrogato in qualità di imputato dall'aiut H. _____, in relazione agli eventi occorsi fra maggio e giugno 2019. L'interessato ha confermato alcuni dei fatti alla base dei rimproveri mossi nei suoi confronti, per altri ha riferito di non ricordare nel dettaglio quanto accaduto, per altri ancora ha fornito una versione diversa da quella fornita dai colleghi di servizio.

I.

Il 26 agosto 2019 il CGCF IV ha trasmesso ad A. _____ il risultato dell'inchiesta disciplinare avviata a suo carico, infliggendogli una multa disciplinare di 400 franchi, in quanto dall'esame della fattispecie sarebbe risultato in modo inequivocabile che il caporale, guardia di confine con oltre trenta anni di servizio ed esperienza, è venuto meno ai suoi doveri di servizio, per aver reiterato, nel corso di più turni di servizio, una serie di comportamenti inadeguati e meglio:

- per essersi rivolto il 7 maggio 2019 in modo irrispettoso e inadeguato al Direttore D. _____, massima dirigenza dell'AFD e al col E. _____, cdt Reg IV.
- per aver in data 11 maggio 2019:
 - omesso di rifornire di moneta, presso l'ufficio doganale ad inizio turno, la cassa accessoria mobile di cui era responsabile, ed essersi ingiustificatamente fermato a tale scopo presso un distributore di benzina;
 - omesso di svolgere controlli su autoveicoli durante circa 3 ore di servizio mobile;
 - accumulato ritardo di 15 minuti per arrivare al posto di controllo pianificato, senza valido motivo e senza informare preventivamente il capo dell'impiego;
 - tenuto un comportamento e una reazione inadeguati nei confronti del capo dell'impiego quando gli è stato ordinato di incassare uno sdoganamento e una multa doganale.

- per aver avallato (in quanto capo pattuglia) ed effettuato il 19 giugno 2019, durante il turno di servizio mobile della durata di 4 ore e 30 minuti tre pause, abusando in modo palese del numero e della durata delle pause possibili.

J.

Con presa di posizione del 25 settembre 2019 il cpl A. _____ ha contestato che i comportamenti tenuti il 7, l'11 maggio e il 19 giugno 2019 potessero essere qualificati di grave negligenza, ha inoltre contestato che i fatti del 23 maggio 2019 potessero essere considerati nell'ambito della presente procedura disciplinare non essendogli stati espressamente contestati e dovendo essere, se del caso, appurati mediante un complemento istruttorio. Secondo il ricorrente, la sanzione risulta quindi sproporzionata dato che la fattispecie giustificerebbe una misura disciplinare più blanda, come l'avvertimento.

K.

K.a Con decisione disciplinare del 7 novembre 2019 il CGCF IV ha comminato all'interessato una multa disciplinare di 400 franchi, considerando che i ripetuti comportamenti scorretti tenuti da quest'ultimo costituivano una violazione degli obblighi professionali per grave negligenza. Il CGCF IV ha giustificato il provvedimento adducendo che "con il suo comportamento il cpl A. _____ è venuto meno alle aspettative riposte dal suo superiore durante l'esecuzione del servizio di sorveglianza, mancando di diligenza, affidabilità e responsabilità quale agente guardia di confine, ma anche quale capo pattuglia". È stata ritenuta una circostanza aggravante il fatto di essersi fermato l'11 maggio 2019 al distributore di ... con il solo intento di bere un caffè, e non per fare rifornimento di carburante al veicolo di servizio come indicato mendacemente al capo dell'impiego.

K.b Nel medesimo provvedimento il CGCF IV ha inoltre formalmente richiamato il cpl A. _____ a svolgere il servizio secondo le direttive in vigore e a volersi conformare al codice di comportamento dell'Amministrazione federale – precisando che ci si aspetta un comportamento corretto e conforme nei confronti di colleghi, superiori e terzi, che rispetti le disposizioni riguardanti l'esecuzione del servizio e di quelle riguardanti le pause durante il servizio – diffidandolo ai sensi dell'art. 10 LPers dal ripetere in futuro i comportamenti a lui contestati.

L.

Con ricorso del 9 dicembre 2019 A. _____ (qui di seguito il ricorrente) ha

impugnato la predetta decisione. Ribadendo le motivazioni già evocate in sede di osservazioni, ne ha chiesto l'annullamento. Ha inoltre contestato la diffida ai sensi dell'art. 10 LPers, non essendo stata tale misura prospettata prima dell'emanazione della decisione impugnata.

M.

Con osservazioni del 10 gennaio 2020 il CGCF IV (qui di seguito l'autorità di prima istanza) ha contestato le allegazioni del ricorrente riconfermandosi nella propria posizione. Ha inoltre rilevato che la diffida ai sensi dell'art. 10 LPers, che non costituisce una misura disciplinare, non è suscettibile di ricorso non essendo stata inserita nel dispositivo della decisione impugnata. Ha quindi chiesto di confermare la decisione impugnata e di respingere il ricorso, addossando le spese al ricorrente.

N.

Altri argomenti di fatto e di diritto verranno ripresi, per quanto necessario, nei considerandi in diritto.

Diritto:

1.

1.1 Il Tribunale amministrativo federale (di seguito il Tribunale o TAF) 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 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 Nella presente fattispecie l'atto del 7 novembre 2019 costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, emessa dal CGCF in materia di rapporto di lavoro, che conformemente all'art. 36 cpv. 1 della Legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers, RS 172.220.1) nonché all'art. 33 lett. d LTAF, è impugnabile con ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale.

1.3 Pacifica è la legittimazione ricorsuale del ricorrente, essendo lo stesso destinatario della decisione 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).

1.4 Il ricorso è pertanto ricevibile e va esaminato nel merito.

2.

2.1

Con ricorso al Tribunale possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (cfr. art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (cfr. art. 49 lett. b PA) nonché l'inadeguatezza (cfr. art. 49 lett. c PA; cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^a ed. 2013, n. 2.149).

2.2 Allorquando l'autorità eccede o abusa del proprio potere d'apprezzamento, si considera che la stessa abbia agito in violazione del diritto ai sensi dell'art. 49 lett. a PA (cfr. THIERRY TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2^a ed. 2018, n. 512 e 516; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER; op. cit., n. 2.166 e 2.184 seg.; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, *Droit administratif, partie générale et éléments de procédure*, 2^a ed. 2013, n. 1365). Vi è abuso nel potere d'apprezzamento quando l'autorità, pur rimanendo nei limiti del suo potere d'apprezzamento, si fonda su delle considerazioni prive di pertinenza ed estranee allo scopo perseguito dalle disposizioni legali applicabili, o viola i principi generali del diritto, quali il divieto dell'arbitrio e della disparità di trattamento, il principio della buona fede e il principio della proporzionalità (cfr. DTF 143 III 140 consid. 4.1.3; 141 V 365 consid. 1.2; 137 V 71 consid. 5.1; sentenza del TAF A-3440/2012 del 21 gennaio 2014 consid. 2.1.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER; op. cit., n. 2.184 seg. con rinvii; TANQUEREL, op. cit., n. 513 – 515; BENOÎT BOVAY, *Procédure administrative*, 2^a ed. 2015, pagg. 565 seg.).

2.3 Il Tribunale amministrativo federale non è vincolato né dai motivi adottati (cfr. art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. DTF 142 V 551 consid. 5; 141 V 234 consid. 1; DTAF 2007/41 consid. 2; MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3^a ed. 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 141 V 234 consid. 1 con rinvii; 122 V 157 consid. 1a; 121 V 204 consid. 6c; DTAF 2007/27 consid. 3.3).

Secondo il principio di articolazione delle censure (« Rügeprinzip ») l'autorità di ricorso non è tenuta a esaminare le censure che non appaiono evidenti o non possono dedursi facilmente dalla constatazione e presentazione dei fatti, non essendo a sufficienza sostanziate (cfr. DTF 141 V 234 consid. 1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 1.55). Il principio inquisitorio non è quindi assoluto, atteso che la sua portata è limitata dal dovere delle parti di collaborare all'istruzione della causa (cfr. DTF 143 II 425 consid. 5.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; 128 II 139 consid. 2b). Il dovere processuale di collaborazione concernente in particolare il ricorrente che interpone un ricorso al Tribunale nel proprio interesse, comprende, in particolare, l'obbligo di portare le prove necessarie, d'informare il giudice sulla fattispecie e di motivare la propria richiesta, ritenuto che in caso contrario arrischierebbe di dover sopportare le conseguenze della carenza di prove (cfr. art. 52 PA; DTF 140 I 285 consid. 6.3.1; 119 III 70 consid. 1; MOOR/POLTIER, op. cit., no. 2.2.6.3, pagg. 293 segg.).

2.4 Nella giurisprudenza e nella dottrina è ammesso che il Tribunale – anche se dispone di un potere di cognizione completo – eserciti il suo potere d'apprezzamento con riserbo qualora si tratti di questioni legate strettamente a delle circostanze di fatto o a questioni tecniche (cfr. DTAF 2008/23 consid. 3.3). Tale è il caso, in materia di diritto del personale federale, per quanto concerne l'esame del 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 »). In caso di dubbio, il Tribunale non si discosta infatti dalla posizione assunta dall'autorità di prima istanza rispettivamente non sostituisce il proprio apprezzamento a quello di quest'ultima (cfr. [tra le tante] sentenze del TAF A-969/2014 dell'11 novembre 2014 consid. 2; A-524/2014 del 23 giugno 2013 consid. 2.3; A-1876/2013 del 6 gennaio 2014 consid. 2.3). Detta riserva non impedisce tuttavia al Tribunale d'intervenire qualora la decisione impugnata appaia oggettivamente inopportuna (cfr. DTAF 2007/34 consid. 5; sentenza del TAF A-5541/2014 del 31 maggio 2016 consid. 2.1 con rinvii; cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.160).

3.

3.1 Con decisione disciplinare del 7 novembre 2019 l'autorità inferiore ha pronunciato, nei confronti di A. _____, una multa di 400 franchi per grave negligenza.

3.2 Nei considerandi della decisione l'autorità amministrativa ha pure disposto un'avvertimento/diffida ai sensi dell'art. 10 cpv. 3 o 4 LPers, comunicando al ricorrente che il rapporto di lavoro potrebbe essere disdetto, qualora in futuro dovessero ripresentarsi comportamenti simili a quelli per cui il ricorrente è stato richiamato all'ordine.

3.3

3.3.1 L'insorgente impugna sia la multa disciplinare che la diffida. L'autorità di prima istanza per contro considera che la diffida non costituisce di per sé un atto impugnabile. In via preliminare occorre quindi esaminare se il gravame è ricevibile su questo punto.

3.3.2 Dalle motivazioni dell'atto impugnato risulta che l'avvertimento/diffida qui contestato poggia sull'art. 10 cpv. 3 o 4 LPers e non sugli artt. 25 LPers e 99 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers, RS 172.220.111.3) che disciplinano l'avvertimento disciplinare (art. 99 cpv. 2 lett. a OPers). Mentre il secondo persegue lo scopo di garantire la corretta esecuzione dei compiti, il primo – anche se non più menzionato all'art. 10 LPers – è una misura svolta ad ottenere un miglioramento delle prestazioni del collaboratore, di norma necessaria prima che possa essere pronunciata una risoluzione del rapporto di lavoro (cfr. Messaggio del 31 agosto 2011 concernente una modifica della legge sul personale federale, FF 2011 5959 segg.). L'avvertimento dell'art. 10 LPers è un preambolo necessario ad ogni disdetta ordinaria e mira ad ottenere un cambiamento di comportamento da parte del collaboratore. Deve essere pronunciato laddove occorre e come espressione del principio di proporzionalità: consente in effetti all'impiegato di adottare un cambiamento nel comportamento in modo da non rischiare una disdetta del contratto di lavoro. I due avvertimenti della LPers non hanno quindi la stessa funzione. Mentre il primo viene pronunciato come sanzione disciplinare e quindi come misura repressiva pronunciata dopo di un'inchiesta disciplinare (cfr. art. 99 cpv. 1 e 2 lett. a OPers), il secondo mira a dare all'impiegato la possibilità di migliorarsi e può essere comunicato senza che sia stata eseguita un'inchiesta disciplinare.

L'avvertimento dell'art. 10 LPers non costituisce una decisione (sentenza del TF 8C_358/2009 dell'8 marzo 2010 consid. 4.3; sentenza del TAF A-4464/2015 del 23 novembre 2015 consid. 1.1.1 a 1.1.6 con rinvii), potrebbe tuttavia essere esaminato dall'autorità di ricorso qualora una disdetta basata sull'avvertimento venisse pronunciata. Ciò non è tuttavia il caso nella presente fattispecie.

3.4 Alla luce di quanto sopra esposto, nella misura in cui è diretto contro l'avvertimento/diffida secondo l'art. 10 LPers, sancito nei considerandi e non nel dispositivo della decisione impugnata, il ricorso risulta inammissibile.

Le censure di violazione del diritto di essere sentito, del principio della proporzionalità o ancora di violazione della legge non verranno pertanto esaminati in questa sede in quanto riguardanti questa misura. In dettaglio, quindi, il Tribunale adito non esaminerà il gravame in relazione all'assenza di menzione dell'avvertimento nel risultato dell'inchiesta disciplinare del 26 agosto 2019, all'asserita carenza di motivazione dell'avvertimento, nonché alle asserite violazioni legali e del principio di proporzionalità. Va da sé che ogni richiesta di assunzione di mezzi di prova all'amministrazione in relazione a detto avvertimento va respinta.

4.

4.1 A titolo preliminare, limitatamente ai fatti del 23 maggio 2019, il ricorrente parrebbe lamentare perlomeno implicitamente una violazione del diritto di essere sentito, nella misura in cui gli stessi non gli sono stati espressamente contestati durante o dopo il turno di servizio in parola. Per tale ragione, il ricorrente ritiene che tali fatti non possono essere considerati nell'ambito della "valutazione della proporzionalità della decisione disciplinare".

4.2 Siccome il diritto di essere sentito è una garanzia di natura formale, la cui violazione implica, di principio, l'annullamento della decisione pronunciata 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), la censura va esaminata prioritariamente (cfr. DTF 127 V 431 consid. 3d/aa; 124 I 49 consid. 1).

4.3 Secondo la giurisprudenza relativa alla disdetta del rapporto di lavoro, l'autorità competente può giungere alla propria decisione (definitiva) solo dopo aver preso conoscenza della situazione concreta ed aver sentito la persona interessata. Dal punto di vista del Tribunale adito, siffatta considerazione può essere espressa anche nell'ambito del diritto disciplinare del personale (sentenza del TAF A-944/2019 del 29 aprile 2021 consid. 5.2). Affinché possa esercitare il proprio diritto di essere sentito in maniera completa, l'impiegato deve pertanto poter conoscere non solo i fatti considerati nei suoi confronti, ma anche le conseguenze che deve aspettarsi (cfr. sentenze del TF 8C_258/2014 del 15 dicembre 2014 consid. 7.2.4;

8C_158/2009 del 2 settembre 2009 consid. 5.2; sentenze del TAF A-5541/2014 del 31 maggio 2016 consid. 3.1.5; A-427/2013 del 21 novembre 2013 consid. 6.2.2). A tal fine, all'impiegato viene generalmente notificato un progetto di decisione contenente i motivi di disdetta di cui è stato tenuto conto dal suo datore di lavoro, nonché viene impartito un termine per prendere posizione al riguardo. In quel preciso istante una riconsiderazione della prospettata disdetta da parte del datore di lavoro non deve tuttavia risultare a priori esclusa (cfr. sentenza del TAF A-5541/2014 del 31 maggio 2016 consid. 3.1.5 con rinvii). Le esigenze del diritto di essere sentito, nell'ambito del diritto del personale, sono comunque adempiute anche tramite informazioni o scambi relativamente informali: basta che l'impiegato sia al corrente del fatto che deve aspettarsi delle misure (cfr. sentenza del TF 8C_258/2014 summenzionata, in cui è stato precisato che la misura che doveva aspettarsi l'impiegato era una disdetta).

4.4

4.4.1 Nel caso in esame, nella misura in cui l'avvertimento non è impugnabile (cfr. consid. 2.1 a 2.4 qui sopra), il fatto che il risultato dell'inchiesta disciplinare del 26 agosto 2019 non abbia accennato all'avvertimento ex art. 10 LPers non rappresenta una violazione del diritto di essere sentito, il quale come espresso qui sopra, si riferisce ai fatti rilevanti e deve accennare alle possibili conseguenze giuridiche – necessariamente oggetto di una decisione – che potrebbero essere decise dall'autorità.

4.4.2 Per quanto invece attiene a un'eventuale violazione del diritto di essere sentito in relazione ai fatti accaduti il 23 maggio 2019, occorre considerare quanto segue.

Con scritto del 29 maggio 2019 il ricorrente era stato reso edotto riguardo all'apertura di un'inchiesta disciplinare nei suoi confronti per "diverse fattispecie constatate nel mese di maggio 2019". Sebbene in sede di interrogatorio del 16 luglio 2019, a quest'ultimo non fosse stato chiesto di prendere posizione sui fatti accaduti il 23 maggio 2019, è pur vero che la segnalazione fatta il 25 maggio 2019 da parte dei colleghi di pattuglia riguardo ai comportamenti tenuti dal cpl A. _____ è parte integrante dell'incarto. Al più tardi con la comunicazione del risultato dell'inchiesta il 26 agosto 2019, il ricorrente era quindi in grado di accedere all'intero incarto, prendere atto delle segnalazioni fatte dai propri colleghi e, in sede di osservazioni, prendere posizione al riguardo fornendo la propria versione dei fatti. Tanto più che nel suddetto progetto di decisione disciplinare sono stati spiegati in dettaglio i fatti che gli venivano rimproverati per il turno di servizio

del 23 maggio 2019 ed era menzionato il fatto che, nel complesso, i comportamenti tenuti dal ricorrente erano considerati dal datore di lavoro quale negligenza grave.

In tali circostanze non vi è alcun motivo per non tenere conto dei fatti accaduti il 23 maggio 2019 nella ponderazione della multa disciplinare. Quanto viene rimproverato al ricorrente non configura infatti un evento isolato, bensì una serie di comportamenti ritenuti dall'autorità contrari ai doveri professionali di un agente del corpo delle guardie di confine, simili ad altri già oggetto dell'inchiesta disciplinare. Indipendentemente dalla gravità dei comportamenti segnalati dai colleghi di pattuglia per il servizio in parola, si tratta di fatti che li hanno messi a disagio inducendoli a riportare l'accaduto. Il solo fatto che al ricorrente non sia stato chiesto di renderne conto, mediante un rapporto scritto come per i fatti del 7 e dell'11 maggio 2019, non permette di ritenere tale fattispecie irrilevante per la ponderazione delle responsabilità di quest'ultimo.

Ad ogni buon conto, per le ragioni che si esporranno nei considerandi che seguono, quand'anche non si tenesse conto dell'episodio del 23 maggio 2019, l'esito della presente vertenza non muterebbe.

4.5 Alla luce di quanto sopra esposto la censura di violazione del diritto di essere sentito è quindi inammissibile per quanto concerne l'avvertimento/diffida e respinta per quanto concerne i fatti del 23 maggio 2019.

5.

Nel merito il ricorrente lamenta il mancato adempimento delle condizioni per pronunciare misure disciplinari. In buona sostanza, richiamati gli artt. 20, 25, 34 cpv. 2 e 36 LPers, nonché gli art. 98 e 99 Opers egli ritiene che l'istruttoria non abbia permesso di dimostrare alcun comportamento grave al punto tale da giustificare una sanzione disciplinare e quand'anche fosse nessun comportamento che possa essere considerato quale negligenza grave. Il ricorrente contesta quindi la legalità della sanzione disciplinare (consid. 6 segg. qui di seguito) e censura una violazione del principio della proporzionalità (consid. 7 segg. qui di seguito).

6.

6.1

6.1.1 Giusta l'art. 25 LPers, il datore di lavoro prende le misure necessarie per garantire la corretta esecuzione dei compiti (cpv. 1). A tale scopo egli

può segnatamente pronunciare un avvertimento rispettivamente comminare una multa nei confronti del dipendente (cpv. 2 lett. b). L'art. 99 OPers, richiamato l'art. 25 LPers, elenca le misure disciplinari che possono essere adottate dal datore di lavoro ponendo dei distinguo: in particolare per gli impiegati che violano i loro obblighi professionali per negligenza possono essere prese misure quali l'avvertimento e la modifica dell'ambito di attività (cpv. 2), mentre per coloro che violano i loro obblighi professionali, intenzionalmente o per negligenza grave, possono essere adottate, oltre a quelle di cui al cpv. 2, anche misure quali la multa fino a 3'000 franchi (cpv. 3). Nella valutazione per una o l'altra misura il datore di lavoro deve tenere presente la finalità ultima delle misure disciplinari, le quali non hanno per scopo la sanzione del collaboratore, quanto piuttosto sono tese a produrre e creare un comportamento degno della funzione da parte del collaboratore per il futuro (cfr. PETER HELBING, in: Portmann/Uhlmann [ed.], Bundespersonalgesetz [BPG], Stämpflis Handkommentar, 2013, art. 25 n. 12; cfr. pure HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8a ed. 2020, n. 1506; sentenza del TAF A-180/2019 del 22 ottobre 2019 consid. 5.2).

6.1.2 La pronuncia delle misure disciplinari soggiace all'adempimento di condizioni cumulative. In primo luogo l'impiegato deve avere violato i propri obblighi professionali per negligenza (art. 99 cpv. 2 OPers), oppure intenzionalmente o per negligenza grave (art. 99 cpv. 3 OPers); tale violazione può essere avvenuta anche al di fuori dell'orario di servizio, a condizione che ciò abbia delle conseguenze negative sul rapporto di lavoro (cfr. sentenze del TAF A-180/2019 del 22 ottobre 2019 consid. 5.3; A-2180/2016 del 30 agosto 2016 consid. 3.1.2; A-4586/2014 del 24 marzo 2015 consid. 3.3.2). In secondo luogo, affinché possa essergli mosso un rimprovero, il collaboratore deve avere avuto conoscenza della disposizione violata e deve aver avuto la possibilità di conformarsi alla stessa (cfr. sentenze del TAF A-180/2019 del 22 ottobre 2019 consid. 5.3; WALTER HINTERBERGER, Disziplinarfehler und Disziplinarmaßnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, 1986, pp. 130 ss). Infine la violazione deve essere constatata nell'ambito di un'inchiesta disciplinare conclusa (cfr. artt. 98 e 99 cpv. 1 OPers).

6.2

6.2.1 Giusta l'art. 20 LPers l'impiegato è tenuto a svolgere con diligenza il lavoro impartito (dovere di diligenza) nonché a tutelare gli interessi del suo datore di lavoro (dovere di fedeltà; cfr. sentenze del TAF A-2663/2017 14 marzo 2018 consid. 3.3; A-6111/2016 del 26 luglio 2017

consid. 4.1.2). La loro violazione sussiste in particolare in presenza di comportamenti illegali e penalmente repressibili, ma anche di comportamenti sconvenienti nei confronti dei superiori o dei colleghi di lavoro (cfr. sentenze del TAF A-4312/2016 del 23 febbraio 2017 consid. 5.5.3; A-5420/2015 dell'11 dicembre 2015 consid. 3.3 segg. con rinvii). Le esigenze poste dal dovere di fedeltà in rapporto ad una determinata funzione e posizione dell'impiegato sono distinte per ogni rapporto di lavoro e vanno determinate nel singolo caso sulla base delle circostanze e degli interessi concreti (cfr. [tra le tante] sentenza del TAF A-59/2017 del 17 maggio 2017 consid. 5.4.1 con rinvii). Il dovere di diligenza è concretizzato attraverso il diritto di impartire istruzioni del datore di lavoro e il dovere di osservanza di dette istruzioni dell'impiegato (cfr. art. 321c CO, in combinato disposto con l'art. 6 cpv. 2 LPers). L'inosservanza implica altresì la violazione di un obbligo legale (cfr. sentenza del TAF A-6111/2016 del 26 luglio 2017 consid. 4.1.2 con rinvii).

Secondo la giurisprudenza, la gravità delle mancanze riscontrate dev'essere valutata di caso in caso alla luce della funzione e dei compiti affidati all'impiegato. Ancorché vincolato al rispetto del principio della proporzionalità, nella valutazione del comportamento e della misura necessaria, il datore di lavoro è investito di una grande libertà di apprezzamento (cfr. sentenza del TAF A-880/2009 del 16 giugno 2009 consid. 4.3 e 4.4 con rinvii).

6.2.2 Va ancora osservato che, a differenza dell'art. 321a cpv. 1 CO, il dovere di fedeltà contemplato dalla LPers comporta un "doppio obbligo di fedeltà" (*doppelte Loyalitätsverpflichtung*), nella misura in cui il lavoratore sottoposto alla LPers, oltre alla tutela degli interessi pubblici del proprio datore di lavoro (obbligo di fedeltà particolare), ha parimenti l'obbligo di fedeltà – nella veste di cittadino – nei confronti dello Stato (obbligo di fedeltà generale). Tale dovere garantisce il buon funzionamento dell'amministrazione pubblica, al fine di preservare la fiducia dei cittadini ([tra le tante] sentenze del TAF A-180/2019 del 22 ottobre 2019 consid. 5.3.3; A-969/2014 dell'11 novembre 2014 consid. 5.2.2 con rinvii).

6.2.3 Infine i rappresentanti delle forze dell'ordine di polizia, a cui vanno parificate le guardie di confine, i cui corpi sono chiamati a svolgere compiti di ordine pubblico e di sicurezza, hanno l'obbligo accresciuto, rispetto agli altri funzionari dell'amministrazione, di mantenere, sia durante il servizio sia nel tempo libero, un comportamento impeccabile (sentenza del TF 8C_146/2014 del 26 giugno 2014 consid. 5.5; sentenze del TAF A-4464/2015 del 23 novembre 2015 consid. 3.4.2; A-4586/2014

del 26 marzo 2015 consid. 3.4.3). Essi devono assicurare la messa in pratica delle diverse prescrizioni legali e, in caso, assicurarne il rispetto con la forza. Infine l'estensione del dovere di fedeltà nella sfera privata del collaboratore dipende non solamente dalla funzione ricoperta, ma pure dalla natura e dalla sensibilità del settore in cui egli presta servizio (cfr. [tra le tante] sentenza TAF A-180/2019 del 22 ottobre 2019 consid. 5.3.4).

6.2.4 La gravità delle mancanze riscontrate dev'essere valutata di caso in caso alla luce della funzione e dei compiti affidati all'impiegato oggetto di inchiesta disciplinare. In fattispecie in cui – a causa del ruolo ricoperto dal dipendente in questione – la fiducia assume maggiore rilievo, giurisprudenza e dottrina riconoscono all'autorità il diritto di tenere particolarmente conto di questo aspetto (DTF 101 Ia 298 consid. 6; PETER HÄNNI, *Personalrecht des Bundes*, in: HEINRICH KOLLER et al. (ed.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, vol. I/2, 3^a ed. 2017, n. 239).

6.3 In concreto al ricorrente sono contestate molteplici mancanze riscontrate nel contesto di quattro turni di servizio. Occorre quindi esaminare, passando in rassegna i fatti relativi ai singoli turni se i comportamenti tenuti dal cpl A. _____ siano effettivamente in contrasto con i doveri di servizio e nell'affermativa, in caso di comportamento negligente, se esso sia grave o meno.

6.3.1 *Evento del 7 maggio 2019*

6.3.1.1 Al riguardo il ricorrente ritiene di aver già espresso le proprie scuse – riconoscendo pertanto di aver violato in maniera colpevole i propri obblighi di servizio – per quanto accaduto in occasione della visita del Direttore dell'AFD e di aver già fatto debita ammenda per il proprio comportamento con scritto del 16 maggio 2019. A suo modo di vedere, considerare tale evento nell'ambito del procedimento disciplinare corrisponde ad una doppia punizione ingiustificata e illegittima. Alla luce degli atti costituenti l'incarto questo Tribunale non ritiene tale posizione condivisibile.

6.3.1.2 Come riferito dal sgt B. _____ al sgtm C. _____ e all'aiut H. _____, il fatto si è svolto durante un posto di controllo nelle retrovie del valico di ... eseguito dalla pattuglia B. _____/N. _____ al cui supporto era stata chiamata la pattuglia A. _____/O. _____. Sul posto erano già presenti anche i due superiori in visita; entrambi, giova precisarlo, indossavano l'uniforme. All'arrivo al posto di controllo il cpl A. _____ si è rivolto al cdt reg IV E. _____ nel seguente modo: “uella lì, ta ma sumeavat a un aspirant” e al Direttore D. _____ nel seguente modo: “Tal chi,

ciao!”. Il comandante ha da subito lasciato trasparire il proprio disappunto riguardo alle suddette frasi, che sono state udite dal sgt B._____, sgt N._____, e dalla gcf O._____, e naturalmente dal Direttore D._____.

Il ricorrente si difende affermando di non aver riconosciuto il Direttore dell'AFD e di aver voluto semplicemente rivolgersi agli interlocutori in modo amichevole. Contrariamente a quanto riferito dal sgt B._____, la reazione del comandante era, a suo dire, divertita. Orbene, tenuto conto del fatto che il ricorrente, come del resto tutto il personale, era stato avvisato dell'imminente visita nella Regione IV del Direttore D._____, ossia il più alto quadro dell'AFD, alla vista dell'accompagnatore del cdt E._____, dando prova della diligenza e dell'accortezza che era legittimamente attendibile da lui, l'interessato avrebbe senz'altro potuto e dovuto capire di chi si trattava, adeguando di conseguenza il suo comportamento. A maggior ragione considerato che anche il Direttore D._____ indossava l'uniforme. Ad ogni buon conto, indipendentemente dal fatto che avesse riconosciuto o meno il Direttore dell'AFD, il modo in cui il cpl A._____ si è rivolto al comandante della Regione, nel contesto di un turno di servizio – non di tempo libero – non è comunque giustificabile dal desiderio di essere amichevole o suscitare ilarità nelle persone circostanti. Esiste un protocollo per rivolgersi ai propri superiori e nell'evenienza concreta non vi era alcun motivo per discostarsene, al contrario. La negligenza dimostrata in tale circostanza dal cpl A._____ – che persevera anche in sede di ricorso a considerare l'episodio alla stregua di una ragazzata – risulta aggravata dal fatto che la mancanza di rispetto nei confronti del comandante, palesata dinnanzi a terze persone, potrebbe finanche indurre il Direttore dell'AFD a dubitare della capacità del comandante stesso a far rispettare ordine e disciplina all'interno della propria Regione. Il rischio del verificarsi di una tale eventualità – non remota, viste le vicende che in passato hanno coinvolto la Regione (si cfr. l'affare di cui alla sentenza del TAF A-7410/2018 del 18 maggio 2020) – suscettibile di compromettere l'autorevolezza del comandante della Regione e dei diretti superiori del ricorrente, è già di per sé sufficiente per essere considerato una violazione dei propri doveri di diligenza e fedeltà per grave negligenza e per tenerne conto in tale ambito malgrado le scuse proferite.

6.3.2 Evento dell'11 maggio 2019

6.3.2.1 Sebbene non risulti dimostrato che la pattuglia F._____- A._____ abbia effettivamente svolto un controllo a ... tra le ore 12.00 e le 13.15 – le versioni rilasciate dagli interessati nella deposizione del 16

maggio 2019 e nei rispettivi interrogatori non coincidono infatti integralmente su questo punto – neppure emerge dagli atti che le circostanze concrete giustificassero l'esecuzione di particolari controlli sui veicoli in transito nella zona di competenza della suddetta pattuglia. Gli elementi a disposizione di questo Tribunale non consentono infatti di fondare un rimprovero al ricorrente per la mancata esecuzione di controlli mirati sui veicoli, tanto più che a entrambi gli agenti – guardie di confine con una decennale esperienza sul campo – deve essere riconosciuta una certa latitudine di giudizio e il giusto margine di apprezzamento nel valutare se una determinata situazione richieda il blocco di un veicolo o meno. Su questo aspetto, non vi sono elementi sufficienti per muovere alcuna critica al ricorrente, segnatamente per concludere in favore di una violazione dell'obbligo di diligenza.

6.3.2.2 È per contro assodato che la pattuglia F._____/A._____, poco dopo l'inizio del turno si è fermata, senza annunciarlo al capo dell'impiego, presso il distributore "P._____" a ... dove entrambi gli agenti hanno acquistato un panino e una bottiglietta d'acqua. Tale circostanza – confermata da entrambi gli agenti nei rispettivi rapporti e interrogatori – pur non costituendo in sé una mancanza particolarmente grave agli obblighi di servizio, denota comunque una certa leggerezza (in *casu* del ricorrente e del collega a capo della pattuglia), nella gestione delle pause durante il turno di servizio e nel rispetto delle regole che impongono agli agenti di annunciare al capo dell'impiego le eventuali soste (annuncio che il ricorrente era conscio di dover eseguire e che era stato regolarmente fatto in altre circostanze, come ad esempio in occasione del turno di servizio del 23 maggio 2019, [cfr. consid. 6.3.3]). È pertanto corretto che tale episodio venga considerato, quale violazione colpevole (intenzionale) dei doveri di servizio, nella ponderazione complessiva del caso.

6.3.2.3 In relazione alla questione della moneta della cassa accessoria, le versioni degli interessati discordano nuovamente. Nel rapporto del 16 maggio 2019 il sgt F._____ ha riferito di essere venuto a conoscenza della mancanza di moneta all'inizio del turno, quando la pattuglia si trovava ancora in garage e di aver chiesto al collega di farla in cassa. La richiesta è tuttavia stata respinta dal cpl A._____ che non voleva perdere tempo a compilare la modulistica. Dal canto suo il ricorrente ha sostenuto in un primo tempo (rapporto del 16 maggio 2019) di aver comunicato al sgt F._____ dell'assenza di moneta soltanto quando la pattuglia si stava recando a fare il blocco delle ore 13.00 in zona ..., mentre in un secondo tempo (interrogatorio del 16 luglio 2019) ha dichiarato di essersene accorto da subito e dopo averlo comunicato al collega di aver deciso con quest'ul-

timo di farla al distributore “Q._____” a ... per velocizzare l’entrata in servizio e per snellire la procedura di cambio. Giova rilevare che nel turno di servizio in parola, il ricorrente e non il capo pattuglia era responsabile della tenuta della cassa accessoria. Per sua stessa ammissione egli era a conoscenza delle direttive che impongono di recuperare la moneta mancante dalla cassetta di sicurezza adibita a tale scopo presso il Posto guardie di confine Ticino di Per sua stessa ammissione tale procedura non è stata seguita al fine di guadagnare tempo. L’inosservanza della procedura, che avrebbe senz’altro procrastinato di alcuni minuti la partenza della pattuglia dalla centrale – richiedendo la compilazione degli appositi formulari – avrebbe tuttavia permesso di evitare la sosta al distributore Q._____, che ha ulteriormente incrementato il ritardo all’appuntamento delle 13.00 per approntare il blocco in zona ... (dalle dichiarazioni del capo dell’impiego, sgt G._____, risulta infatti che soltanto alle ore 13.08, una volta fermatisi al distributore, il sgt F._____ lo ha informato della necessità di fare moneta alla cassa accessoria). Tale inadempienza all’inizio del turno e la scelta unilaterale fatta dal cpl A._____, che alla guida del veicolo di servizio ha deciso di deviare dal percorso e sostare a fare moneta al distributore di servizio hanno di fatto causato il ritardo di un quarto d’ora della pattuglia all’appuntamento fissato dal capo dell’impiego. Al riguardo, il sgt F._____, pur essendo a capo della pattuglia, non disponeva di alcun mezzo concreto atto ad impedire che il collega agisse come ha fatto e che la pattuglia arrivasse in ritardo. In definitiva, al ricorrente non soltanto può essere imputato il mancato rispetto delle direttive riguardo al cambio della moneta, la cui osservanza era di sua esclusiva competenza essendo il responsabile della cassa accessoria, ma pure il ritardo della pattuglia all’appuntamento fissato dal capo dell’impiego. Su questo punto, il comportamento del ricorrente non può dunque considerarsi al riparo dalla critica e configura una chiara violazione – per di più intenzionale – degli obblighi di servizio, che contrariamente a quanto egli sostiene in sede di ricorso, non può essere scaricata in alcun modo sul capo pattuglia.

6.3.2.4 È quindi seguito l’episodio della sosta per il caffè al distributore di Il ricorrente ha ammesso di aver informato il sgt G._____ della necessità di fare rifornimento, pur sapendo che il livello del carburante si trovava ancora oltre la metà. Anziché recarsi immediatamente presso la zona di sorveglianza (...) a loro attribuita, la pattuglia si è quindi fermata con il solo intento di bere un caffè al distributore di servizio e, posteggiando il veicolo di servizio – senza effettuare rifornimento – in una zona non visibile dalla carreggiata, ha sostato all’interno dell’esercizio pubblico per almeno un quarto d’ora (cfr. rapporto aiut H._____). Dai rapporti agli atti – che non coincidono completamente con le dichiarazioni del cpl A._____ –

risulta che all'ingresso del sgt G. _____, che ha raggiunto il ricorrente per chiedergli spiegazioni circa la loro presenza all'interno del locale, quest'ultimo ha chiesto alla commessa di stampare lo scontrino del rifornimento ed ha sarcasticamente invitato il superiore a prender nota dell'accaduto. Gli accertamenti sul veicolo eseguiti alla fine del turno, hanno permesso al sgt G. _____ di appurare che nessun rifornimento era stato effettuato. Pure l'aiut H. _____, in seguito, ha verificato lo stato del contatore di benzina, constatando che il rabbocco del carburante non era affatto necessario, essendo il contatore della benzina ancora oltre la metà. Orbene, ciò che viene contestato al ricorrente non è tanto il fatto di aver fatto una pausa, benché non autorizzata, ma il tentativo di raggirare ai danni del superiore (indicando via radio un falso motivo per giustificare la sosta e il sotterfugio compiuto per cercare di salvare le apparenze una volta scoperto dal sgt G. _____, fermatosi anch'egli al distributore) e l'attitudine irrispettosa e sarcastica nell'indirizzarsi a quest'ultimo ("Marcal giù!", riferendosi al caffè bevuto senza permesso). Tale comportamento posto in atto intenzionalmente, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, gli è stato fatto notare dal sgt G. _____ prontamente alla fine del turno e, unitamente alle altre manchevolezze, è stato in seguito verbalizzato nel rapporto del 16 maggio 2019. Non è quindi corretto sostenere che il sgt G. _____ non abbia rilevato alcun tipo di anomalia nel comportamento della pattuglia. Vero è il contrario. D'altro canto il fatto che nessun rimprovero sia giunto da parte del sgt F. _____, a capo della pattuglia, non costituisce un motivo giustificativo che permette al ricorrente di liberarsi delle proprie responsabilità. Tanto più che contro il sgt F. _____ è stato aperto un procedimento disciplinare proprio per non aver richiamato all'ordine il collega (incarto A-6541/2019).

6.3.2.5 Vi è infine l'episodio verificatosi a conclusione del turno di servizio nella zona di ..., dove la pattuglia F. _____ /A. _____ si è recata per prestare rinforzo ai colleghi. Secondo la ricostruzione fatta dal sgt G. _____, confermata dalla gcf I. _____ (cfr. rapporto aiut H. _____), alla richiesta del superiore di procedere ad un incasso, il cpl A. _____ ha manifestato platealmente il suo disappunto, estraendo la mappetta contenente la modulistica dalla borsa di servizio e scaraventando il tutto sul tavolo. In un primo momento il ricorrente ha riferito di non ricordare l'accaduto, ammettendo tuttavia di non essere stato d'accordo con l'ordine del superiore. In occasione dell'interrogatorio ha riconosciuto che la mappetta potesse essergli sfuggita di mano, ribadendo la contrarietà ad eseguire l'incasso ordinato. Sebbene a sé stante tale episodio non costituisca una violazione particolarmente grave ai propri doveri di servizio – tanto più che

l'incasso per finire è stato eseguito – è pur vero che il comportamento irrispettoso e indisciplinato nei confronti del superiore va contestualizzato nell'insieme della giornata, in cui il ricorrente, non si è certo distinto per una condotta impeccabile. Si tratta pertanto di un'ulteriore comportamento posto in atto intenzionalmente di cui tenere conto nella ponderazione complessiva del caso.

6.3.3 Evento del 23 maggio 2019

Riguardo a tale evento figura agli atti unicamente il rapporto del 25 maggio 2019 del sgtm J. _____, che in qualità di capo impiego durante il turno di servizio in questione, aveva autorizzato la pattuglia A. _____/I. _____ ad eseguire due soste: alle ore 12.15 per l'acquisto di una bottiglia d'acqua e alle ore 16.00 per l'acquisto e il consumo di un panino e in seguito, dopo tale pausa, per il rabbocco di carburante e l'acquisto di un caffè al distributore di benzina. Nel rapporto del sgtm J. _____ è inoltre confluita la segnalazione del sgt R. _____ che a sua volta ha riportato quanto riferitogli dalla gcf I. _____ riguardo al turno di servizio in parola svolto con il cpl A. _____. Secondo quanto riferito dalla gcf I. _____ in occasione della prima sosta (ore 12.15) quest'ultima aveva comunicato al ricorrente l'intenzione di eseguire il rifornimento al veicolo di servizio. Il cpl A. _____, a capo della pattuglia, aveva risposto negativamente indicando che "così abbiamo la scusa per fermarci a bere il caffè". La gcf I. _____ ha precisato al riguardo che il ricorrente oltre all'acquisto della bottiglietta d'acqua, aveva pure bevuto un caffè. La gcf I. _____ ha inoltre riferito che il ricorrente gli ha ordinato di ritornare al distributore di ... per eseguire il rabbocco del carburante, nonostante si trovassero in zona ... con a disposizione nelle immediate vicinanze diversi altri distributori. La gcf I. _____ ha infine segnalato di sentirsi frustrata durante i turni di servizio eseguiti con il cpl A. _____, in quanto è prassi di quest'ultimo fermarsi sin dall'inizio del turno ad acquistare cibo, bevande, a bere caffè, ecc. Orbene, riguardo agli episodi suesposti nuovamente occorre convenire che in quanto tali e a sé stanti non configurano dei comportamenti particolarmente repressibili. Le dichiarazioni della gcf I. _____ – confermate dalle segnalazioni di altri colleghi (si cfr. consid. 6.3.4) e dagli eventi dell'11 maggio 2019 (cfr. consid. 6.3.3) – denotano tuttavia l'attitudine piuttosto disinvolta del ricorrente nel fare soste e spostamenti non necessari durante il turno di servizio. In definitiva, pertanto, è a giusto titolo che gli eventi del 23 maggio 2019 debbano essere considerati nella ponderazione complessiva del caso, in quanto comportamenti non soltanto negligenti, ma intenzionalmente volti ad aggirare le disposizioni sulle pause, in violazione dell'obbligo di diligenza.

6.3.4 Evento del 19 giugno 2019

In relazione a tale evento, sono state assunte agli atti le dichiarazioni dei due agenti, cpl K. _____ e gcf L. _____, che insieme al cpl A. _____ componevano la pattuglia in servizio mobile fra le ore 11.30 e le 16.00. Entrambi gli agenti hanno confermato che nel corso del breve turno di servizio, della durata di 4.5 ore, la pattuglia ha effettuato tre pause, di 20 minuti la prima e di almeno 10 minuti le seguenti. La gcf L. _____ ha inoltre riferito di un'altra sosta presso il distributore S. _____ di ..., avallata dal ricorrente, allo scopo di acquistare per sé una bibita. In occasione dell'interrogatorio il cpl A. _____ ha riconosciuto i fatti e si è giustificato spiegando che essendo una giornata molto calda ha proposto ai colleghi di acquistare un gelato e per non consumarlo nel veicolo di servizio ha deciso di fermarsi per mangiarlo. Non si è per contro espresso riguardo alle altre pause.

Si osserva innanzitutto che – contrariamente a quanto asserito in sede di ricorso – soltanto la pausa caffè presso il Bar M. _____ è stata annunciata al capo dell'impiego e avallata da quest'ultimo. Non vi è invece traccia agli atti di alcuna comunicazione fra la pattuglia e la centrale in relazione alle altre due pause, che occorre pertanto presumere siano state eseguite senza l'autorizzazione del superiore. Si rammenta che nel turno di servizio in parola, il cpl A. _____ svolgeva il ruolo di capo pattuglia. A lui incombeva pertanto la responsabilità degli spostamenti, degli annunci di eventuali soste e la corretta esecuzione del servizio. Secondo l'autorità di prima istanza l'esecuzione di tre pause in un turno di servizio della durata di 4.5 ore costituisce un abuso palese delle disposizioni di servizio che regolano le pause. Al riguardo questo Tribunale non può che essere d'accordo, ritenuto che l'esecuzione di tre pause di complessivi 40 minuti eccede largamente quanto previsto dall'art. 28 cpv. 4 dell'Ordinanza del Dipartimento federale delle finanze (DFF) concernente l'ordinanza sul personale federale (O-OPers; RS 172.220.111.31), giusta il quale per ogni mezza giornata lavorativa gli impiegati possono prendere una pausa di 15 minuti. A giusto titolo l'autorità di prima istanza rileva inoltre che gli spostamenti effettuati per eseguire le varie pause non fossero del tutto opportuni, considerato che i luoghi dove sono stati fatti gli acquisti, non erano prettamente vicini alla zona di sorveglianza attribuita alla pattuglia. In buona sostanza ciò che viene rimproverato al ricorrente è l'abitudine di fermarsi all'inizio o durante il turno di servizio per fare acquisti di cibo, bevande e pause caffè. Tale attitudine già riscontrata in passato da alcuni colleghi (F. _____, I. _____) e superiori (G. _____, J. _____, H. _____), è risultata particolarmente evidente in occasione del turno di servizio del 16 giugno 2019

ed è stata oggetto di segnalazione da parte dei due colleghi di pattuglia (K._____ e L._____). La leggerezza dimostrata dal ricorrente in tale frangente, colpisce soprattutto se si tiene conto del fatto che il 29 maggio 2019, dunque poche settimane prima, era stato formalmente informato dell'apertura nei suoi confronti di un'inchiesta disciplinare. Nonostante ciò il cpl A._____ ha perseverato nel reiterare gli stessi comportamenti lasciando denotare una grave negligenza.

6.4

6.4.1 Alla luce di quanto appena esposto non vi è pertanto dubbio che i comportamenti contestati al ricorrente durante i mesi di maggio e giugno 2019 costituiscono una violazione degli obblighi professionali. Concorrendo con l'autorità di prima istanza questo Tribunale è persuaso del fatto che la negligenza reiterata dimostrata dall'insorgente, in alcune occasione sia da considerarsi grave, e che in alcuni casi i comportamenti contrari agli obblighi di servizio sono stati addirittura posti in atto intenzionalmente.

6.4.2 Si osserva inoltre che il cpl A._____, agente con una pluriennale esperienza alle spalle, era senz'altro in grado di riconoscere che i ripetuti comportamenti sconvenienti da lui adottati erano in contrasto con l'obbligo di fedeltà e diligenza nei confronti del datore di lavoro. Egli stesso d'altra parte ha ammesso nel proprio interrogatorio di aver trascorso un periodo in cui era molto stanco e nervoso durante il quale non ha dato prova di un comportamento ineccepibile.

Dato che il ricorrente era consapevole dei doveri professionali di fedeltà e diligenza a lui incombenti e che adottando un comportamento opportuno avrebbe potuto impedirne la violazione, questo Tribunale ritiene condivisibile la conclusione a cui è giunta l'autorità di prima istanza, secondo la quale il comportamento di quest'ultimo costituisce una violazione degli obblighi professionali per grave negligenza e in alcuni casi intenzionale. Le condizioni per l'adozione di una misura disciplinare sono quindi soddisfatte nel caso di specie.

6.4.3 Anche l'ultima condizione cumulativa (cfr. consid. 6.1.2), ossia la conclusione dell'inchiesta amministrativa risulta in concreto adempiuta. In particolare i fatti sono stati appurati e l'inchiesta amministrativa ha potuto fare il suo corso, terminando con la decisione qui impugnata.

7.

Occorre quindi esaminare l'adeguatezza del provvedimento disciplinare adottato.

7.1 L'art. 25 cpv. 2 LPers fornisce esempi di misure che il datore di lavoro può adottare per garantire uno svolgimento ordinato dei compiti (cfr. consid. 6.1). Il datore di lavoro dispone di potere discrezionale nella scelta delle "misure necessarie" (secondo la giurisprudenza relativa all'art. 26 LPers [ora abrogato], cfr. sentenza TAF A-372/2012 del 25 maggio 2012 consid. 5.2), il quale dev'essere esercitato debitamente ("pflichtgemäss"): la decisione deve essere legittima e adeguata. Va da sé che i principi costituzionali come il divieto di commettere arbitrio, il principio dell'uguaglianza di trattamento e quello della proporzionalità devono essere rispettati (tra le tante TAF A-1849/2013 del 20 agosto 2013 consid. 5.1).

7.2 Il principio della proporzionalità dev'essere rispettato in ogni attività dello Stato. Sancito in linea di massima dall'art. 5 cpv. 2 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 della Confederazione Svizzera (Cost., RS 101), 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 (cfr. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., pag. 118 n. 514 segg.).

7.3 Per quanto attiene dapprima all'interesse pubblico della funzione qui oggetto della misura, il Tribunale adito menziona che il CGCF, corpo armato e sottoposto alla disciplina militare, ha il compito di riscuotere tasse doganali, di assicurare la sicurezza ai confini dello Stato nonché di compiere funzioni di sorveglianza dell'immigrazione. In questo contesto, l'esercizio di questi compiti riveste senza dubbio un interesse pubblico. Pure d'interesse pubblico è la fiducia che si può riporre nella persona che esercita, in qualità di guardia di confine, tale funzione pubblica.

7.4 In quanto sanzioni amministrative, le misure disciplinari hanno, tra l'altro, la funzione di mantenere l'ordine, di far rispettare i doveri d'ufficio e di preservare la reputazione e l'affidabilità delle autorità amministrative (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., par. 1506; TOBIAS JAAG, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zurigo 2015, par. 23.65; ANDREA HÜLSMANN, Disziplinarische Verantwortlichkeit im öffentlichen Dienst, Diss., Berna 2014, p. 82 s.).

Da quanto emerso dall'incarto, l'obiettivo perseguito dall'autorità di prima

istanza tramite il provvedimento disciplinare in esame consiste nel garantire nuovamente l'esecuzione del servizio e nel ristabilire l'ordine, come pure nella correzione di un comportamento.

7.5 Il principio di proporzionalità è costituito dal principio dell'idoneità, da quello della necessità e da quello della proporzionalità in senso stretto (cfr. DTF 136 I 17 consid. 4.4; 135 I 246 consid. 3.1; 130 II 425 consid. 5.2; 124 I 40 consid. 3). Il principio d'idoneità impone che la misura sia atta al raggiungimento dello scopo d'interesse pubblico perseguito (cfr. DTF 128 I 310 consid. 5b/cc). Il principio di necessità impone che la misura sia necessaria alla realizzazione di tale scopo. In questo ambito la misura deve limitarsi a quanto necessario (cfr. DTF 130 II 425 consid. 5.2). Infine, il principio della proporzionalità in senso stretto – detta anche regola della preponderanza dell'interesse pubblico – impone che, in ogni caso, l'autorità proceda alla ponderazione tra l'interesse pubblico perseguito e il contrapposto interesse privato (cfr. DTF 129 I 12 consid. 6 – 9).

7.6

7.6.1 Sotto il profilo dell'idoneità, visto il grande margine di manovra e di apprezzamento concesso agli agenti che svolgono il servizio mobile, che presuppone un elevato grado di responsabilità e senso del dovere, la misura qui contestata è idonea a restaurare la fiducia in seno al CGCF IV e da parte dei superiori.

7.6.2 Pure l'esigenza della necessità è adempiuta: le ripetute manchevolezze riscontrate nel mese di maggio e giugno 2019 durante i quattro turni di servizio elencati sopra da parte del cpl A. _____ rendono senz'altro necessaria l'adozione di provvedimenti disciplinari volti a scongiurare il ripetersi in futuro del medesimo comportamento, a maggior ragione considerato che i dipendenti del CGCF sottostanno – come detto – ad una disciplina militare.

7.6.3 Per quanto attiene alla proporzionalità in senso stretto, alla luce della ripetuta violazione degli obblighi professionali per grave negligenza, delle rimostranze riguardo alla sua attitudine da parte di colleghi e superiori e delle circostanze personali dell'interessato (che pur non avendo mai ricevuto alcun richiamo o ammonimento in passato, neppure risulta aver ottenuto in generale delle valutazioni particolarmente degne di nota), nonché dell'ammontare della multa (fr. 400.-, rispetto al tetto massimo di 3'000.- previsto dall'art. 99 cpv. 2 let. b OPers), la misura adottata risulta adeguata

e senz'altro la più mite, a mente di questo Tribunale, fra quelle a disposizione del datore di lavoro (cfr. consid. 6.1).

Rispetto all'obiettivo perseguito dall'amministrazione la comminazione di un semplice avvertimento – ossia una misura prevista in caso di comportamenti negligenti che ha lo scopo di far capire all'interessato che il datore di lavoro non è più disposto a tollerare tale condotta e che sono possibili ulteriori misure in caso di comportamenti analoghi o ulteriori violazioni dei propri doveri di servizio (sentenza del TAF A-416/2020 del 28 aprile 2021 consid. 6.5.2.2; A-6699/2015 del 21 marzo 2016 consid. 6.4) – non soltanto non avrebbe rappresentato il mezzo più adeguato per raggiungere l'obiettivo prefissato, in quanto troppo blando, ma alla luce della negligenza grave e dell'intenzionalità riscontrata, neppure avrebbe potuto essere comminato.

Il confronto tra l'interesse pubblico come descritto qui sopra e l'interesse del ricorrente dimostra la preponderanza dell'interesse pubblico. Ne discende che la misura adottata nei confronti del ricorrente era proporzionata.

7.7 Visto quanto precede, il ricorso, in quanto infondato, è respinto, mentre la decisione impugnata confermata.

8.

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).

Il dispositivo è menzionato alla pagina seguente

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso è respinto.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

Non vengono assegnate spese ripetibili.

4.

Comunicazione a:

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

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Michela Bürki Moreni

Luca Rossi

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente

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 15'000 franchi 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 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). 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: