

BVGer A-6541/2019 vom 10. September 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-09-10, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6541_2019

FR: TAF A-6541/2019 du 10 septembre 2021

IT: TAF A-6541/2019 del 10 settembre 2021

Regeste

Rapporti di servizio di diritto pubblico della Confederazione (altro)

Erwägungen

E. 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).

E. 1.2

Nella presente fattispecie l'atto del 7 novembre 2019 costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, emessa dal CGCF IV 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.

E. 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).

E. 1.4

Il ricorso è pertanto ricevibile e deve essere esaminato nel merito.

E. 2.1

Oggetto del contendere è la fondatezza della decisione disciplinare con cui il CGCF IV ha inflitto al ricorrente una multa di 50 franchi in quanto avrebbe violato per grave negligenza i suoi obblighi professionali (art. 99 cpv. 3 OPers).

E. 2.2

Il ricorrente contesta dal canto suo di aver commesso una qualsiasi violazione dell'art. 20 LPers (e in ogni caso non grave) in relazione ai propri obblighi nei confronti del datore di lavoro, chiedendo pertanto l'annullamento della decisione impugnata.

E. 3.1

Con ricorso al TAF 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*, 2a ed. 2013, n. 2.149).

E. 3.2

Il Tribunale amministrativo federale 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. DTF 142 V 551 consid. 5; 141 V 234 consid. 1; DTAF 2007/41 consid. 2; Moor/Poltier, *Droit administratif*, vol. II, 3a 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.).

E. 3.3

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).

E. 4.1.1

Il ricorrente lamenta il mancato adempimento delle condizioni poste per la pronuncia delle misure disciplinari. Richiamati gli artt. 20, 25, 34 cpv. 2 e 36 LPers, nonché le relative disposizioni dell'OPers, egli ritiene che l'istruttoria non abbia dimostrato alcun errore da parte sua e, in subordine, che nessuna negligenza grave possa essere ascritta al comportamento che egli ha tenuto durante il turno di servizio dell'11 maggio 2019; in altre parole, egli avrebbe tenuto un comportamento consono alle circostanze e la ricostruzione dei fatti eseguita dall'autorità inferiore, sulla quale si fonda la decisione impugnata, sarebbe imprecisa.

E. 4.1.2

Di parere opposto l'autorità di prima istanza che rimprovera al sgt A. _____ di essere venuto meno alle aspettative riposte in lui dal suo superiore durante l'esecuzione del turno di servizio, mancando di diligenza, affidabilità e responsabilità quale guardia di confine e quale capo pattuglia, circostanza che costituisce una violazione per negligenza grave degli obblighi professionali.

E. 4.2.1

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 pronunciare un avvertimento rispettivamente comminare una multa nei confronti del dipendente (cpv. 2 lett. b). 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). Tale potere deve essere esercitato debitamente ("pflichtgemäss"), cioè 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).

E. 4.2.2

La pronuncia di 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), intenzionalmente o per negligenza grave (art. 99 cpv. 3 OPers); tale violazione può essere avvenuta anche fuori dall'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 nel quadro di un'inchiesta disciplinare terminata (cfr. artt. 98 e 99 cpv. 1 OPers).

E. 5

In concreto si tratta quindi di determinare l'adempimento delle condizioni cumulative poste a fondamento della multa di 50 franchi quale misura disciplinare.

E. 5.1

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 nell'ipotesi 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 relazione 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 si concretizza nel diritto di impartire istruzioni da parte del datore di lavoro e nel dovere di osservanza di dette istruzioni da parte 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).

E. 5.2

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).

E. 5.3

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, e se del 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 campo in cui egli presta servizio (cfr. [tra le tante] sentenza TAF A-180/2019 del 22 ottobre 2019 consid. 5.3.4).

E. 5.4

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, 3a ed. 2017, n. 239).

E. 6

In concreto, al ricorrente vengono contestati alcuni fatti a lui direttamente imputabili, riguardo ai quali si osserva quanto segue.

E. 6.1

Innanzitutto, sebbene non risulti dimostrato che la pattuglia A. _____ - B. _____ abbia effettivamente svolto un controllo a ... tra le ore 12.00 e le 13.15 - le versioni degli interessati nella deposizione del 16 maggio 2019 non coincidono al riguardo ed anzi il sgt A. _____ ha ribadito in sede di interrogatorio, il 3 luglio 2019, di non aver svolto controlli ed in seguito ha dichiarato di essersene dimenticato - 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 giustificano la formulazione di 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 ed un margine di apprezzamento nel valutare se una determinata situazione richieda il blocco di un veicolo o meno. Su questo aspetto, nessuna critica può pertanto essere mossa al ricorrente.

E. 6.2

Il ricorrente ha per contro confermato che la pattuglia A. _____ / B. _____, poco dopo l'inizio del turno, si è fermata, senza annunciarlo al capo dell'impiego, presso il distributore F. _____ 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 (nello specifico del capo 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. È pertanto corretto che tale episodio venga considerato nella ponderazione complessiva del caso.

E. 6.3

Vi è poi la questione relativa al ritardo della pattuglia all'appuntamento delle ore 13.00 a In qualità di capo pattuglia il sgt A. _____ era responsabile dell'osservanza degli orari e degli itinerari attribuiti dal capo dell'impiego alla pattuglia. Proprio per questo, accortosi del leggero ritardo - allorché gli agenti si trovavano presso la rotonda del G. _____, dunque a meno di due minuti di auto dal luogo fissato per l'incontro - ha chiesto al collega di dare gas e di recarsi al posto di controllo per rispettare le tempistiche" (cfr. dichiarazioni del 16 maggio 2019 e verbale d'interrogatorio del 3 luglio 2019). Il lieve ritardo scaturito sarebbe rientrato nel limite del tollerabile, risultando senz'altro giustificabile e non necessitando di una particolare comunicazione (che avrebbe richiesto quasi più tempo della copertura del tragitto mancante). Dopo che il cpl B. _____, di propria iniziativa e senza consultarlo, ha deviato dal percorso, allungando la strada, con l'intento di fermarsi al distributore per fare moneta, il sgt A. _____ ha tuttavia ritenuto opportuno avvisare il

capo dell'impiego del ritardo della pattuglia. Orbene, a mente di questo Tribunale, l'episodio non può essere giudicato unicamente alla luce del ritardo di un quarto d'ora della pattuglia all'appuntamento, bensì di quanto fatto dal ricorrente e di quanto era concretamente in suo potere fare in tale circostanza. Certo, teoricamente, essendosi accorto del leggero ritardo, quest'ultimo non avrebbe dovuto tollerare né la deviazione, né la sosta per fare moneta, esigendo dal collega di raggiungere immediatamente il punto di incontro per il blocco. Dal lato pratico, tuttavia, essendo l'episodio racchiuso in una manciata di minuti, occorre chiedersi se concretamente gli era possibile intervenire. Dagli atti emerge che il ricorrente è stato preso alla sprovvista dalla manovra del collega e non si poteva certo esigere da lui che mettesse mano al volante o tirasse il freno a mano per costringere il cpl B. _____ a ritornare sul percorso più rapido. Neppure poteva impedire a quest'ultimo di fermarsi al distributore e quand'anche fosse riuscito a convincerlo a ripartire immediatamente, dell'ulteriore ritardo si sarebbe ormai comunque accumulato. A ben vedere, una volta fermatisi (alle 13.08) egli ha fatto l'unica cosa che concretamente era in suo potere fare, ossia avvisare del ritardo il capo dell'impiego e spiegarne le ragioni. Al sgt A. _____ può pertanto essere rimproverata la distrazione che avrebbe causato un lieve ritardo della pattuglia. Non può tuttavia essere ritenuto responsabile delle scelte avventate e unilaterali fatte dal cpl B. _____ alla guida del veicolo di servizio, che per rimediare all'inadempienza commessa all'inizio del turno (allorquando per ragioni di comodità aveva ommesso di recuperare la moneta mancante dalla cassetta di sicurezza adibita a tale scopo presso il Posto guardie di confine Ticino di ...), ha di fatto causato il ritardo di un quarto d'ora. In definitiva, pur essendo a capo della pattuglia, il sgt A. _____ non disponeva di alcun mezzo concreto atto ad impedire che il collega agisse come ha fatto e che la pattuglia arrivasse in ritardo. Ne consegue che per tale evento non può essere imputata al ricorrente una violazione dei doveri professionali per negligenza e quindi tantomeno per negligenza grave, non essendogli stato possibile in concreto conformarsi ad essi (consid. 4.4).

E. 6.4

Al ricorrente viene inoltre contestato di aver tollerato il comportamento inadeguato del collega, non richiamandolo a uno svolgimento del servizio corretto e adeguato alla situazione, né facendo rapporto al proprio superiore riguardo all'accaduto.

E. 6.4.1

Il ricorrente ha spiegato come il rapporto con il cpl B. _____ possa essere talvolta difficile, allorquando assume dei comportamenti inadeguati, ammettendo tuttavia che per evitare di instaurare un cattivo rapporto di lavoro non sempre ritiene opportuno riprenderlo (cit.: "tenerlo al guinzaglio"). Egli ha precisato che il collega è un agente professionalmente capace, nella misura in cui possa decidere autonomamente le modalità di esecuzione del servizio, ma ha altresì riconosciuto che quest'ultimo fatica ad accettare le decisioni o le proposte degli altri colleghi, e ciò indipendentemente dal loro grado. Nel contesto del turno di servizio dell'11 maggio 2019 il ricorrente ha sostenuto di aver manifestato in più occasioni il proprio disappunto al collega (cfr. dichiarazioni del 16 maggio 2019), ma che alla luce del particolare temperamento di quest'ultimo aveva rinunciato a riprendere per l'ennesima volta un agente con molti anni di servizio alle spalle (cfr. verbale d'interrogatorio del 3 luglio 2019).

E. 6.4.2

Occorre pertanto passare in rassegna i singoli episodi contestati al cpl B. _____, per definire se realisticamente si poteva esigere dal sgt A. _____ che agisse con più fermezza, imponendosi, in quanto capo pattuglia, per evitare che il collega perpetrasse tali comportamenti non conformi alle disposizioni di servizio.

E. 6.4.2.1

All'inizio del turno di servizio, in quanto responsabile della cassa accessoria, il cpl B. _____ non ha rispettato le direttive che impongono di recuperare la moneta mancante dalla cassetta di sicurezza adibita a tale scopo presso il Posto guardie di confine Ticino di ..., unicamente per ragioni di comodità. Nel rapporto del 16 maggio 2019 il sgt A. _____ ha riferito di essere venuto a conoscenza della mancanza di moneta all'inizio del turno, quand'ancora la pattuglia si trovava in garage e di aver chiesto al collega di farla in cassa; la richiesta è tuttavia respinta dal cpl B. _____ che non voleva perdere tempo a compilare la modulistica. Nel proprio rapporto il cpl B. _____, ha dichiarato di aver comunicato al collega la scelta di fermarsi a far moneta unicamente al momento in cui la pattuglia si stava dirigendo a fare il blocco a Tale circostanza viene confermata anche dal ricorrente che ha dichiarato di essere stato preso alla sprovvista dalla scelta del collega. Occorre quindi chiedersi se il sgt A. _____, in quanto capo pattuglia poteva e doveva esigere dal collega il rispetto delle direttive relative al cambio di moneta, tanto più che la pattuglia si trovava ancora all'interno dell'autorimessa. Tale modo di procedere, avrebbe certo procrastinato di alcuni minuti la partenza - richiedendo la compilazione degli appositi formulari - avrebbe tuttavia permesso di evitare la sosta al distributore H. _____ che ha ulteriormente incrementato il ritardo all'appuntamento delle 13.00 per approntare il blocco in zona Al riguardo si osserva che al momento della scoperta della mancanza di moneta (all'inizio del turno), tale sviluppo degli eventi, dettati dalle scelte del collega e il ritardo che ne è seguito, non poteva essere previsto in alcun caso dal ricorrente. Oltre a ciò, essendo il cpl B. _____ responsabile della tenuta della cassa accessoria, non si vede come il sgt A. _____ avrebbe potuto convincere il collega a rispettare delle procedure di sua esclusiva competenza, a cui questi aveva dichiarato di volersi sottrarre. Anche in tale ipotesi il capo pattuglia non era nelle condizioni di poter rispettare/far rispettare le disposizioni in vigore (consid. 4.4). In simili circostanze l'unico strumento di cui il sgt A. _____ era in possesso per garantire non tanto il corretto svolgimento del turno in questione, ma per eventualmente prevenire un tale comportamento da parte del collega in futuro, era quello di fare rapporto sull'accaduto alla fine del turno. Riguardo all'opportunità di procedere in tal modo si tornerà tuttavia nei considerandi che seguono (cfr. consid. 6.4.3).

E. 6.4.2.2

È quindi seguito l'episodio della sosta per il caffè al distributore di Al riguardo va rilevato che il ricorrente ha dichiarato di non aver sentito il cpl B. _____ informare il sgt C. _____ della necessità di fare rifornimento, né di essere stato informato di tale esigenza dal collega e tantomeno di aver prestato attenzione al livello del carburante. Ciò posto e nonostante la pattuglia avesse ricevuto l'ordine di recarsi immediatamente nella zona del ..., dagli atti non risulta che il ricorrente abbia in qualche modo reagito quando il cpl B. _____, senza informarlo, si è fermato al distributore di ..., posteggiando il veicolo di servizio - senza effettuare rifornimento - in una zona non visibile dalla carreggiata. Non è pertanto noto se il sgt A. _____ si sia opposto o meno a tale sosta ingiustificata, né se al riguardo vi sia stata una discussione fra i due colleghi. Di tale circostanza, d'altro canto, sarebbe comunque difficile portare la prova e, come per la deviazione per il cambio di

moneta, non si vede come il sgt A._____ avrebbe potuto impedire al cpl B._____, alla guida del veicolo, di fermarsi o di deviare dal percorso previsto. Ad ogni buon conto, tale aspetto può rimanere indeciso dal momento che entrambi gli agenti sono poi entrati nell'esercizio pubblico, sostandovi per almeno un quarto d'ora (cfr. rapporto aiut D._____) con il solo intento di bere un caffè. È lì infatti che sono stati avvicinati dal sgt C._____, che ha chiesto spiegazioni riguardo alla sosta. Il ricorrente ha dichiarato di non aver udito la conversazione fra il cpl B._____ e il superiore, riferisce tuttavia di aver sentito il collega chiedere alla commessa lo scontrino per il rifornimento di benzina che lui sapeva non essere stato eseguito. Nuovamente occorre quindi chiedersi se in quanto capo pattuglia, il ricorrente avrebbe dovuto immediatamente reagire, richiamando seduta stante il collega per il comportamento mendace volto a salvare le apparenze ed ingannare il superiore e chiarendo con quest'ultimo immediatamente la situazione. La risposta al quesito dovrebbe senz'altro essere affermativa. Senonché non vi sono abbastanza elementi per determinare se il sgt A._____ ha concretamente avuto la possibilità di agire in tal senso. Partendo dal presupposto che il sgt A._____ non era a conoscenza della comunicazione fatta via radio dal collega al superiore circa la necessità di effettuare il rifornimento - fatto non contestato - non aveva ragione di credere che il collega stesse tentando di raggirare il sgt C._____. Certo, la richiesta fatta dal cpl B._____ alla cassiera avrebbe potuto apparirgli strana, ma null'altro. Tanto più che è stato lui a pagare la consumazione di tutti (compresa del sgt C._____ e della gcf I._____), non trovandosi verosimilmente accreditato alcun importo per il presunto rifornimento di benzina. Per tali motivi, non è dato sapere se il ricorrente si sia accorto del tentativo di raggiro e nell'affermativa quando e quanto tempo avrebbe avuto bisogno per determinarsi ad agire di conseguenza; a tal proposito non è noto neppure se il ricorrente era sufficientemente vicino al superiore, se quest'ultimo si è trattenuto dopo la conversazione con il cpl B._____ (e se del caso quanto) o viceversa se gli agenti stessi si siano trattenuti nel locale dopo tale episodio o meno. In simili condizioni non restava che la possibilità di eventualmente fare rapporto a fine turno. Riguardo poi al comportamento irrispettoso e sarcastico mostrato dal cpl B._____ nei confronti del superiore, non era certo compito del sgt A._____ rimproverare il collega, dal momento che avrebbe potuto provvedervi seduta stante il diretto interessato nel caso lo avesse voluto. Ne consegue che il comportamento tenuto in tale circostanza dal ricorrente non può dirsi del tutto irreprensibile solo in relazione alla sosta non autorizzata per bere un caffè, che è stata effettivamente fatta.

E. 6.4.3

Alla luce degli episodi elencati, alla fine del turno di servizio, il ricorrente avrebbe di norma dovuto fare rapporto ai superiori riguardo al comportamento contrario ai doveri di servizio tenuto dal cpl B._____. Nel caso di specie tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dall'autorità di prima istanza, ciò non era necessario dal momento che il superiore era già a conoscenza di tali comportamenti e aveva provveduto personalmente a fine turno a informare l'interessato. Nel proprio rapporto del 16 maggio 2019 (pag. 2) il sgt C._____ ha infatti riferito all'aiut D._____ di aver eseguito a fine turno un colloquio verbale con il cpl B._____. In tale occasione gli ha fatto presente i tre episodi nei quali era stato riscontrato un comportamento riprovevole, non contestati dall'interessato, avvisandolo che tali fatti sarebbero stati comunicati al suo capo squadra (sgtm E._____). Si rammenta al riguardo che, in occasione del turno di servizio dell'11 maggio 2019, il sgt C._____ svolgeva la funzione di capo impiego e pertanto era il diretto superiore del sgt A._____ e del cpl B._____. Orbene, dal momento che i fatti in parola erano già noti al diretto

superiore - che non soltanto era presente al momento in cui parte degli stessi si sono svolti, ma che a fine turno, come detto, ha pure richiamato all'ordine il cpl B. _____ per gli stessi e fatto rapporto ai superiori - è quindi legittimo chiedersi cos'altro ancora avrebbe dovuto fare il sgt A. _____. A mente di questo Tribunale, il ricorrente era legittimato a credere che la questione fosse ormai chiusa - tanto più che non risulta dagli atti che al momento del colloquio del cpl B. _____ con il sgt C. _____, quest'ultimo abbia ritenuto necessario convocarlo per chiedere maggiori delucidazioni - e che, quindi alla luce dello sviluppo degli eventi a fine turno, non fosse più necessario da parte sua informare il superiore su fatti di cui quest'ultimo era già a conoscenza. Non pare pertanto corretto punirlo per aver omesso di fare un rapporto che qualsiasi persona ragionevole messa al suo posto avrebbe ritenuto essere oggettivamente superfluo.

E. 6.5.1

In conclusione alla luce di quanto appena esposto, questo Tribunale riconosce che alcuni comportamenti del ricorrente in occasione del turno di servizio dell'11 maggio 2019 costituiscano una violazione degli obblighi professionali. Al ricorrente può in particolare essere rimproverato di aver eseguito due soste, dapprima per rifornirsi di cibo e in seguito per fare una pausa caffè, senza aver chiesto previamente l'autorizzazione del superiore (benché in tale occasione sia stato il collega, alla guida del veicolo di servizio, a decidere unilateralmente di sostare al distributore di benzina con tale intento). Può inoltre essergli contestato, nel limite degli eventi da lui controllabili, di aver contribuito al ritardo della pattuglia all'appuntamento fissato dal superiore. Alla luce della pluriennale esperienza alle spalle il sgt A. _____ era senz'altro in grado di riconoscere che tali leggerezze e distrazioni erano in contrasto con l'obbligo di fedeltà nei confronti del datore di lavoro. Tali manchevolezze, a mente di questo Tribunale, possono tuttavia configurare tutt'al più una negligenza, non tuttavia grave come ritenuto dall'autorità di prima istanza. Del resto il suo diretto superiore sgt. C. _____ a fine turno non aveva avviato (né prospettato) nei suoi confronti alcun procedimento, così come neppure l'aiut. D. _____, non aveva proposto dei provvedimenti.

E. 6.5.2

Al ricorrente non può per contro essere contestato di non aver richiamato all'ordine il proprio collega - non disponendo concretamente dei mezzi per farlo - né per non aver fatto rapporto ai superiori - dal momento che questi erano già informati di tutti i comportamenti scorretti del cpl B. _____. Ne segue che non si può affermare che il sgt A. _____ abbia tollerato, in modo contrario ai propri doveri professionali verso il CGCF IV, le manchevolezze del collega. In buona sostanza, il sgt A. _____ pur in grado di riconoscere che i ripetuti comportamenti sconvenienti del cpl B. _____ erano in contrasto con l'obbligo di fedeltà nei confronti del datore di lavoro, non aveva alcun mezzo per concretamente adempiere al proprio dovere di fedeltà e diligenza, imponendo al collega un comportamento conforme.

E. 6.5.3

Limitatamente agli episodi a lui direttamente imputabili, le prime due condizioni per l'adozione di una misura disciplinare sono quindi di principio soddisfatte (cfr. consid. 4.2). Anche l'ultima condizione cumulativa, ossia la conclusione dell'inchiesta amministrativa risulta in concreto adempiuta.

E. 7

Occorre quindi esaminare l'adeguatezza del provvedimento disciplinare adottato.

E. 7.1

L'art. 25 cpv. 2 LPers fornisce esempi di varie misure che il datore di lavoro può adottare per garantire l'ordinato svolgimento dei compiti (cfr. consid. 4.3). L'art. 99 OPers, richiamato l'art. 25 LPers, precisa 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 alle misure di cui al cpv. 2, 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 perseguono lo scopo di sanzionare il 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).

E. 7.2.1.1

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.).

E. 7.2.1.2

Il principio di proporzionalità si compone di tre elementi che devono essere cumulativamente presenti: quello dell'idoneità, della necessità e 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). Un provvedimento è idoneo se consente di raggiungere lo scopo d'interesse pubblico perseguito o se può dare un contributo non trascurabile al suo raggiungimento (cfr. DTF 128 I 310 consid. 5b/cc). La necessità esiste se il risultato desiderato non può essere raggiunto allo stesso modo con una misura altrettanto adatta, ma meno drastica per la persona interessata (cfr. DTF 130 II 425 consid. 5.2). Infine, il provvedimento è giustificato solo se esiste un rapporto ragionevole tra i fini e i mezzi (la cosiddetta proporzionalità in senso stretto), ciò che presuppone che in ogni caso l'autorità proceda alla ponderazione tra l'interesse pubblico perseguito e il contrapposto interesse privato leso (cfr. DTF 136 I 29 consid. 4.2; 129 I 12 consid. 6 - 9; sentenza del TAF A-416/2020 consid.6.4).

E. 7.2.1.3

Per quanto concerne l'interesse pubblico della funzione oggetto della misura, il Tribunale adito menziona che CGCF, corpo armato sottoposto alla disciplina militare, ha per compito non solo di riscuotere tasse doganali, ma anche 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.

E. 7.2.1.4

In quanto sanzioni amministrative, le misure disciplinari hanno, fra le altre, 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.).

E. 7.3

Nel caso concreto, l'autorità di prima istanza, sulla base dell'indagine disciplinare eseguita, ha ritenuto sussistere delle violazioni degli obblighi professionali per grave negligenza. Nell'intento di garantire nuovamente l'esecuzione del servizio e ristabilire l'ordine, come pure di correggere un comportamento ritenuto scorretto, secondo l'art. 99 cpv. 3 lett. c OPers ha comminato al ricorrente una multa di 50.- franchi. Orbene, avendo constatato questo Tribunale che il comportamento del sgt A._____ è certo contrario ai doveri professionali, ma non assurge al grado di negligenza grave, è pertanto sulla base dell'art. 99 cpv. 2 OPers che andrà eventualmente sanzionato il ricorrente. Già solo per questo motivo la decisione impugnata non può essere confermata.

E. 7.4

Occorre quindi valutare quale sia nel caso concreto la giusta misura disciplinare che può essere inflitta al ricorrente.

E. 7.4.1

L'avvertimento è la misura disciplinare più blanda prevista dalla legge ed figura fra le possibili misure che l'autorità può comminare in caso di violazione dei doveri professionali per negligenza semplice (art. 99 cpv. 2 let. a OPers). Un avvertimento informa chiaramente l'interessato che il suo comportamento non è stato corretto e che il datore di lavoro non è disposto a tollerarlo. In tal senso, il collaboratore ha la possibilità di correggere il proprio comportamento ed è avvertito che la reiterazione di comportamenti inappropriati comporterà sanzioni più severe (cfr. Sentenza del TAF A-416/2020 del 28 aprile 2021 consid. 6.5.2.2 e riferimenti ivi citati).

E. 7.4.2

Questo Tribunale rileva che ci sono anche altri mezzi di natura amministrativa per qualificare la cattiva condotta, come il richiamo informale, il rimprovero o l'ammonimento. Questi mezzi possono essere utilizzati senza tuttavia - come nel caso delle misure disciplinari legali - peggiorare la posizione giuridica del dipendente colpevole, trattandosi di provvedimenti che non verranno considerati quale precedente disciplinare in caso di una successiva violazione dei doveri professionali (cfr. Alexander Locher, Verwaltungsrechtliche Sanktionen, ZStöR Nr. 210, Zurigo 2013, par. 194; Hänni, op. cit., p. 472). Una soluzione amichevole è talvolta preferibile all'emanazione di un provvedimento disciplinare. Un tale accordo crea più accettazione e può raggiungere l'obiettivo che si prefigge la misura disciplinare non solo meglio, ma anche più velocemente. Questo approccio rispetta anche il dovere di cura del datore di lavoro e tiene conto dell'avanzamento economico e professionale del dipendente. (cfr. sentenza LPP A-6432/2018 del 10 febbraio 2020 E. 3.3.1; Locher, op. cit., par. 185, 194; JAAG, loc. cit.,

23.65, 23.73; Uhlmann/Bukovac, op. cit., p. 368; Hinterberger, op. cit., p. 44 s.). A tal proposito, giova rilevare che l'ordinamento giuridico (cfr. art. 25 LPers, art. 99 OPers) non contiene alcuna espressa indicazione da parte del legislatore relativa a un obbligo del datore di lavoro di agire in un certo modo. Il datore di lavoro ha pertanto la possibilità di esaminare il caso concreto sotto il profilo dell'opportunità, scegliendo se del caso di astenersi dall'infliggere anche la più mite delle misure disciplinari legali nel caso in cui ritenga che un'altra misura può assicurare in modo più duraturo un comportamento futuro conforme ai doveri professionali (questo spostamento dal diritto disciplinare punitivo verso una regolamentazione delle violazioni dei doveri d'ufficio basata su soluzioni consensuali e che garantisca in ultima analisi l'ordinato svolgimento dei compiti era già stato introdotto dalla legge federale del 30 giugno 1927 sull'ordinamento dei funzionari [Ordinamento dei funzionari, OF, RS 175.221.10] e confermata nella revisione delle disposizioni valida fino alla fine del 2000 [art. 30 segg. OF; cfr. Sentenza del TAF A-416/2020 del 28 aprile 2021 consid. 6.5.2.1 e riferimenti citati]). La decisione di rinunciare alla disciplina formale deve essere presa indipendentemente dalla gravità della violazione del dovere. Decidendo di imporre una misura disciplinare, il datore di lavoro oltrepassa per contro il confine esistente fra la soluzione amichevole (composta da misure amministrative nel quadro della gestione del personale) e la soluzione autoritaria (che prevede appunto l'uso di misure disciplinari).

E. 7.4.3

Nell'evenienza concreta, avendo pronunciato una misura disciplinare l'autorità di prima istanza ha chiaramente dimostrato la volontà di andare oltre alla soluzione amichevole, sanzionando a livello disciplinare un'attitudine e dei comportamenti che non è disposta a tollerare nuovamente in futuro. Tale scelta dell'amministrazione, alla luce del riserbo che questo Tribunale deve mostrare nell'esaminare le decisioni dell'autorità di prima istanza (consid. 3.3), deve essere rispettata e non può essere rimessa in discussione in questa sede.

E. 7.4.4

Alla luce di quanto precede, questo Tribunale ritiene che nel caso concreto all'intenzione del sgt A. _____ debba essere pronunciato un avvertimento.

E. 7.4.4.1

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, una misura disciplinare è infatti senz'altro idonea a restaurare la fiducia in seno al CGCF IV e da parte dei superiori.

E. 7.4.4.2

Pure l'esigenza della necessità è adempiuta: le manchevolezze riscontrate durante il turno di servizio dell'11 maggio 2019 da parte del sgt A. _____ rendono senz'altro necessaria l'adozione di provvedimenti disciplinari volti a scongiurare il ripetersi del medesimo comportamento in futuro, a maggior ragione considerato che i dipendenti del CGCF sottostanno - come detto - ad una disciplina militare.

E. 7.4.5

Per quanto attiene infine alla proporzionalità in senso stretto, la misura proposta da questo Tribunale, alla luce della violazione degli obblighi professionali per negligenza semplice e delle circostanze personali dell'interessato (che era già stato oggetto nel 2018, a seguito della violazione delle norme della circolazione stradale, di una procedura disciplinare

sfociata in un ammonimento), nonché delle misure previste dall'art. 99 cpv. 2 OPers, l'ammonimento risulta essere la più mite delle misure pronunciabili. Rispetto all'obiettivo perseguito dall'amministrazione la comminazione di un ammonimento, rappresenta a mente di questo Tribunale il mezzo più adeguato per raggiungere l'obiettivo prefissato.

E. 8

Visto quanto precede, il ricorso è parzialmente accolto. Il considerando 1 della decisione impugnata è parzialmente riformato nel senso che al sgt A. _____ viene inflitto un ammonimento.

E. 9.1

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.

E. 9.2

Visto l'esito della lite, segnatamente il parziale accoglimento del gravame, il ricorrente, che si è avvalso dei servizi di un rappresentante professionale, ha diritto alla rifusione di indennità a titolo di ripetibili (cfr. art. 64 cpv. 1 PA 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]). Non essendo stata fornita una nota d'onorario dettagliata, richiamati gli art. 8 e seg. TS-TAF, la Corte, basandosi sugli atti componenti l'incarto e tenendo conto di tutte le circostanze del caso, dell'importanza della causa, del grado di difficoltà del caso nonché dell'entità del lavoro svolto dal rappresentante legale - redazione di un memoriale di ricorso di sette pagine presentata il 9 dicembre 2019 e le brevi osservazioni del 19 febbraio 2020 - ritiene che il pagamento di un importo di CHF 2'000 a titolo di spese si riveli equo nel presente caso.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.