



Corte I
A-7410/2018

Sentenza del 18 maggio 2020

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Maurizio Greppi, Kathrin Dietrich, cancelliere Manuel Borla.

Parti

A. _____,
...,
patrocinato dall'avv. ...,
ricorrente,

contro

Direzione generale delle dogane (DGD),
Divisione principale Procedure ed esercizio,
Monbijoustrasse 40, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Revoca della funzione di Comandante della regione guardie di confine IV.

Fatti:**A.**

Il 1° agosto 2008 l'Amministrazione federale delle dogane (di seguito: AFD) ha assunto il signor A._____, colonnello, in qualità di Comandante (di seguito: anche Comandante) del Corpo delle guardie di confine, regione IV (di seguito: CGCF IV).

B.

Con lettera anonima dell'aprile/maggio 2018, indirizzata al Comandante e al Direttore dell'AFD, diversi agenti delle guardie di confine hanno denunciato vari problemi (quali mobbing, stress, licenziamenti, politica del personale problematica, assenza d'informazioni) in seno al CGCF IV. Gli autori della lettera in questione minacciavano inoltre di volere denunciare i fatti nella stampa, nella misura in cui la loro gerarchia, in ogni caso, non avrebbe tenuto conto di quanto denunciato.

Il 17 maggio 2018 ha avuto luogo un incontro tra il Comandante e una delegazione del personale, i cui termini di discussione non sono conosciuti.

C.

Con lettera del 9 agosto 2018, all'incirca 130 collaboratori del CGCF IV hanno comunicato al loro Comandante, con copia al Direttore dell'AFD e al Capo del Corpo delle guardie di confine (di seguito: Capo del CGCF), le loro proteste contro l'eventualità di "trasferimenti forzati" valutati come vessatori e prove di forza da parte del Capo del personale. Inoltre, riferendosi al precedente incontro del 17 maggio 2018, essi hanno, in modo generale, indicato che si sarebbero aspettati maggiore comprensione delle proprie rivendicazioni.

D.

In data 17 agosto 2018, il Comandante ha informato il Comando del Corpo delle Guardie di confine (di seguito: Comando CGCF) a Berna dello scritto di cui sopra.

E.

Con nota del 24 agosto 2018, il Comando CGCF ha chiesto al Capo del Dipartimento delle Finanze di aprire un'inchiesta amministrativa su incidenti ed indici di problemi in seno al CGCF IV. Si trattava in breve e tra altro di diverse irregolarità commesse da subordinati del Comandante nel 2016 e nel 2018, circa l'uso di veicoli di servizio, relazioni con la stampa, attività accessorie di subordinati, attribuzioni di premi ed uso di "chèques" REKA.

F.

Lo stesso giorno ha avuto luogo un rapporto interno presso il Comando del CGCF IV.

G.

Il 31 agosto 2018, su richiesta del Direttore dell'AFD, il Capo del CGCF ha preso contatto telefonicamente con il Comandante del CGCF IV per informarlo di una sua provvisoria rimozione dalla funzione di comandante della regione IV e di una sua assegnazione ad una nuova funzione presso il Comando CGCF di Berna. Il Comandante è stato quindi anche informato dell'apertura di un'inchiesta penale e convocato per il lunedì 3 settembre seguente a Berna.

H.

Con Bollettino informativo del 31 agosto 2018, il Direttore dell'AFD informava i collaboratori dell'apertura dell'inchiesta penale e amministrativa nonché dei trasferimenti e di una sospensione. Veniva specificato che il Comandante era trasferito internamente. La funzione di Comandante della regione IV era affidata *ad interim* al Direttore del IV Circondario.

I.

Con decisione del 1° settembre 2018, il Direttore dell'AFD ha ordinato l'apertura di un'inchiesta amministrativa e ha nel contempo inoltrato una denuncia presso l'Uditore in capo dell'esercito. Visto l'avvio dell'inchiesta della giustizia penale militare, sempre il Direttore dell'AFD – con stessa decisione – ha ordinato la sospensione di detta inchiesta amministrativa.

J.

Con colloquio del 3 settembre 2018 a Berna, il Capo del CGCF ha confermato quanto riferito durante il colloquio telefonico del 31 agosto precedente e illustrato al Signor A._____ la nuova funzione in seno al Corpo delle guardie di confine quale sostegno presso lo "Chef FB Migration" e lo "Chef FB Nationale Einsätze". Al signor A._____ è stato pure proposto un aiuto per trovare un alloggio e conferita l'autorizzazione a continuare ad usare l'automobile privata. Gli è poi stato comunicato che i dettagli, quali l'attribuzione dell'ufficio e dei diritti d'accesso, gli sarebbero stati comunicati in seguito.

K.

Nel mese di settembre 2018 al signor A._____ è stata trasmessa la "regolamentazione delle indennità per impieghi nel servizio amministrativo" che tratta delle indennità per spostamenti in seguito a modifiche d'impiego.

L.

Il 12 novembre 2018 ha avuto luogo una discussione con il signor A. _____ nonché il Capo del CGCF ed un terzo, colloquio durante il quale sono state poste diverse domande circa il sospetto che sia stata tenuta una “cassa nera” in seno al CGCF IV; al Comandante è stato pure riferito che la fiducia era venuta a mancare e che si prospettava di togliergli il comando della regione IV e che un ritorno in questa funzione non era prospettabile.

M.

Dal 13 novembre 2018, il Signor A. _____ è inabile al lavoro al 100%.

N.

Il 20 novembre 2018, il Capo del CGCF ha proposto un incontro al signor A. _____ e all'avvocato, nel frattempo da lui assunto quale patrocinatore.

Per posta elettronica del 21 novembre 2018, il patrocinatore del signor A. _____ ha informato di non essere disponibile per un colloquio prima della settimana successiva.

Con scritto del 27 novembre 2018, il patrocinatore ha assicurato il CGCF della volontà del suo mandante di collaborare, precisando però che vista l'inchiesta penale in corso non gli era possibile informare il suo datore di lavoro su dei fatti che potrebbero interessare la giustizia penale. Inoltre, invocando la presunzione d'innocenza, ha giudicato prematura ogni discussione sul suo futuro professionale. Ha concluso indicando che non appena la Giustizia militare avesse concluso i propri accertamenti, si sarebbe tenuto a disposizione per fornire tutti i raggugli del caso.

O.

Il 29 novembre 2018, l'AFD ha trasmesso al patrocinatore del signor A. _____ e per posta elettronica la “comunicazione della revoca della funzione di comandante della regione guardie di confine IV”; dapprima trasmessa in lingua tedesca, detta comunicazione è poi stata notificata in lingua italiana alcuni giorni dopo.

P.

Il 30 novembre 2018, l'AFD ha informato i collaboratori del CGCF IV della nomina del nuovo Comandante del CGCF IV, nella persona del signor B. _____, già comandante ad interim dall'agosto 2018.

Q.

Con scritto del 28 dicembre 2018, il signor A. _____ (di seguito: il ricorrente o l'insorgente) – per il tramite del suo patrocinatore – ha interposto ricorso contro lo scritto del 29 novembre 2018 dell'AFD dinanzi al Tribunale amministrativo federale (di seguito: TAF o il Tribunale), chiedendo in via cautelare la sospensione della misura pronunciata e in via principale l'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento della decisione impugnata. Egli protesta tasse, spese e ripetibili. L'argomentazione del ricorrente verrà ripresa per quanto necessario qui di seguito.

R.

Con presa di posizione del 18 gennaio 2019 circoscritta alla richiesta di conferimento dell'effetto sospensivo, l'AFD (di seguito: autorità inferiore o autorità di prima istanza) ha chiarito che il provvedimento con contestuale trasferimento definitivo dal Ticino rappresenterebbe una "misura [...] disciplinare"; a mente dell'autorità inferiore, essa sarebbe non solo adeguata ma assolutamente necessaria al fine di ripristinare una situazione di normalità in seno al CGCF IV privo di un comandante.

S.

Con decisione incidentale del 31 gennaio 2019, il Tribunale ha respinto la richiesta di conferimento dell'effetto sospensivo, evidenziando che ciò avrebbe causato una confusione organica con evidenti difficoltà di conduzione del CGCF IV.

T.

Con risposta dell'8 febbraio 2019, l'autorità inferiore ha chiesto in via principale di dichiarare irricevibile il ricorso, invocando che la misura adottata sarebbe una semplice misura organizzativa; in via subordinata l'autorità inferiore ha concluso al respingimento del ricorso, segnatamente, in ragione della necessità di "calmare la situazione all'interno della regione IV, in modo che i compiti vengano svolti in modo corretto anche in futuro".

U.

Con osservazioni finali dell'11 aprile 2019 l'insorgente – sempre per il tramite del suo patrocinatore – si è riconfermato nelle proprie allegazioni e conclusioni di causa, con argomenti che, per quanto di interesse per l'esito della presente vertenza, verranno ripresi in appresso.

Diritto:**1.**

1.1 Il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), riservate le eccezioni di cui all'art. 32 LTAF (cfr. art. 31 LTAF). La procedura dinanzi ad esso è retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF).

1.2 L'atto impugnato non contiene il titolo di decisione né indica i rimedi giuridici; esso è intitolato "comunicazione della revoca della funzione di comandante della regione Guardie di confine IV". Occorre quindi esaminare brevemente se l'atto impugnato riveste la qualità di decisione ai sensi dell'art. 5 PA.

Conformemente a suddetto disposto, costituisce una decisione ogni provvedimento dell'autorità nel singolo caso, fondato sul diritto pubblico federale e concernente (lett. a) la costituzione, la modificazione o l'annullamento di diritti o di obblighi, (lett. b) l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o di obblighi; (lett. c) il rigetto o la dichiarazione d'inammissibilità d'istanze dirette alla costituzione, alla modificazione, all'annullamento o all'accertamento di diritti o di obblighi. Non importa che l'atto rivesta i requisiti formali dal momento in cui è il contenuto materiale dell'atto a conferirgli il suo carattere di decisione ai sensi dell'art. 5 PA (cfr. FELIX UHLMANN, in: Waldmann/Weissenberger [ed.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2^a ed. 2016, n. 132 con rinvii).

Nella presente fattispecie, con lo scritto del 29 novembre 2018 in questione, viene stabilito che il ricorrente non eserciterà più la funzione descritta nei suoi contratti di lavoro del 7 aprile 2008 e del 19 giugno 2009 (cfr. incarto di prima istanza, pagg. 1 – 7), ma dovrà assumere a titolo provvisorio una funzione all'interno del Comando CGCF di Berna "nel quadro della regolamentazione adottata finora [...]".

Nella misura in cui la funzione di comandante rappresenta un insieme di diritti ed obblighi, la soppressione di siffatta funzione riveste certamente il carattere di una decisione ai sensi dell'art. 5 PA.

1.3 In via preliminare occorre qui ricordare, come esposto in narrativa, che il ricorso ha per oggetto la decisione del 29 novembre 2018. In altre parole, la misura di trasferimento a Berna, adottata e comunicata a cavallo del mese di agosto e settembre (cfr. punto E), non è qui oggetto del litigio; inoltre dalla documentazione agli atti non emerge che il ricorrente abbia in quel contesto sollevato alcuna opposizione di sorta. L'atto impugnato diverge dal provvedimento di fine agosto – inizio settembre, in quanto è stato intimato al ricorrente che non avrebbe più esercitato la funzione di comandante della regione IV.

Sempre in via preliminare viene anche constatato che il contratto di lavoro non è stato disdetto; è stata ritirata la funzione di comandante della regione IV e modificato il luogo di servizio.

Infine, occorre qui ricordare che l'insorgente è inabile al lavoro dal 13 novembre 2018, ciò che rende impossibile ogni altro provvedimento.

2.

2.1 Il TAF esamina d'ufficio e con pieno potere di cognizione l'adempimento dei requisiti di ricevibilità del ricorso (cfr. DTAF 2007/6 consid. 1 con rinvii; sentenza del TAF B-731/2018 del 22 gennaio 2019). L'autorità di prima istanza contesta – nelle sue osservazioni di merito – la ricevibilità del ricorso in quanto l'atto impugnato sarebbe unicamente una misura amministrativa organizzativa o un'istruzione di servizio.

2.2 I disposti legali non sono molto chiari circa la natura di un provvedimento tale quello qui avversato. L'eventualità del cambiamento del luogo di lavoro e della funzione è contemplata da due serie di disposizioni diverse. La prima categoria di misure riguarda le misure organizzative e la seconda le misure disciplinari prese per assicurare il buon andamento dei compiti.

2.2.1 In effetti, secondo l'art. 21 della Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers, RS 172.220.1), sotto il capitolo intitolato "obblighi del personale" viene prescritto che se necessario per l'adempimento dei compiti, le disposizioni d'esecuzione possono prevedere per il personale l'obbligo di risiedere in un determinato luogo o di accettare il trasferimento in un altro luogo di lavoro (cpv. 1 lett. a) e di accettare l'assegnazione ad altre funzioni o a un altro settore d'attività, sempre che il personale sottostia a un obbligo di trasferimento secondo la lett. a (cpv. 1 lett. c^{bis}). In questo ambito, non si tratta di misure disciplinari,

ma di questioni organizzative. Detto art. 21 LPers è concretizzato dagli artt. 89, 90, 92, 93 e 93a dell'Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers, RS 172.220.111.3) che comunque precisano unicamente che i dipartimenti possono emanare delle direttive regolando il luogo di residenza, l'alloggio di servizio, le occupazioni accessorie, ecc. L'art. 25 cpv. 3^{bis} OPers – disposizione d'esecuzione dell'art. 8 LPers relativo alla formazione del rapporto di lavoro – prescrive che il datore di lavoro, senza modificare il contratto di lavoro, può modificare la funzione o il settore di attività e il luogo di lavoro per al massimo 12 mesi se necessario per il servizio e ragionevolmente esigibile (cfr. art. 25 cpv. 3^{bis} lett. a LPers); il cpv. 4 dello stesso art. 25 OPers prescrive che il personale soggetto al regime dell'obbligo di trasferimento può essere assegnato in ogni momento a un altro settore di attività e a un altro luogo di lavoro mediante un'istruzione di servizio.

In questo contesto, lo scrivente Tribunale nota che i due contratti di lavoro nell'incarto precisano che "se necessario per ragioni di servizio e se ragionevole, il datore di lavoro può modificare la funzione rispettivamente il settore di attività e il luogo di lavoro senza disdire il contratto di lavoro" (incarto di prima istanza, p. 1 – 8).

Una misura di natura puramente organizzativa concernente un impiegato sottoposto ad obbligo di trasferimento non prefigura gli estremi di un'azione contro la quale si possa inoltrare ricorso.

2.2.2 I disposti legali sulle misure disciplinari, dall'altra parte, prevedono misure analoghe, quali lo spostamento del luogo di lavoro, il cambiamento della funzione, ecc. Siffatte misure trovano il loro fondamento nell'art. 25 LPers, il quale prescrive che il datore di lavoro prende le misure necessarie per garantire la corretta esecuzione dei compiti e che può ricorrere in particolare a delle misure quali la modifica dei compiti, del tempo di lavoro o del luogo di lavoro (cfr. art. 25 cpv. 1 e cpv. 2 lett. c LPers). Secondo l'art. 25 cpv. 3 LPers, se le misure riguardano il contratto di lavoro, il datore di lavoro le concorda per scritto con l'impiegato. In caso di disaccordo, si applica la procedura di cui agli artt. 34 e 36 LPers.

Le misure disciplinari sono precisate agli artt. 97 e segg. OPers. Le misure disciplinari quali la modifica dell'ambito di attività e il cambiamento del luogo di lavoro sono provvedimenti che possono essere adottati nei confronti di impiegati che violano i loro obblighi professionali intenzionalmente o per negligenza grave, al termine di un'inchiesta amministrativa (cfr. art. 99 cpv. 1 e 3 OPers). L'autorità competente ai sensi

dell'art. 2 OPers apre un'inchiesta disciplinare e designa la persona incaricata di svolgerla. L'inchiesta può essere affidata anche a persone esterne all'amministrazione federale (cfr. art. 98 cpv. 1 OPers). Se lo stesso fatto conduce a un'inchiesta disciplinare e a un procedimento penale, la decisione in merito a misure disciplinari è rinviata fino al termine del procedimento penale. In via eccezionale e per ragioni importanti la decisione in merito a misure disciplinari può essere presa prima che termini il procedimento penale (cfr. art. 98 cpv. 4 OPers).

2.3 Nella presente fattispecie, il datore di lavoro non ha in nessun caso limitato la durata della misura a 12 mesi, ma ha espresso la volontà di rendere perpetuo tale provvedimento in quanto ha considerato che al ricorrente non poteva più essere affidato, né ora né in futuro, il comando del CGCF IV (cfr. decisione impugnata, pag. 3; prec. consid. 1.3).

Di conseguenza, la misura qui avversa non può essere considerata quale misura puramente organizzativa conforme ai contratti di lavoro che legano il ricorrente all'AFD e che dovrebbe durare al massimo 12 mesi.

L'autorità di prima istanza, nella sua presa di posizione sulla richiesta di conferimento dell'effetto sospensivo, aveva in un primo tempo qualificato la misura quale misura disciplinare (cfr. risposta alla richiesta di concessione dell'effetto sospensivo). Successivamente essa si è preoccupata di indicare nel corso della procedura ricorsuale che il provvedimento di revoca della funzione non sarebbe la conseguenza di alcuna violazione di obblighi di servizio né tantomeno di infrazioni penali; la stessa autorità di prima istanza ha però indicato che la perdita di fiducia nei confronti del ricorrente sarebbe la conseguenza di "errori in materia di condotta constatati quest'anno e dalla mancanza di informazioni" (cfr. decisione impugnata, pag. 3). Inoltre, come risulta dai fatti suesposti, l'autorità di prima istanza ha ordinato l'apertura di un'inchiesta amministrativa, anche se subito sospesa nell'attesa dei risultati di un'inchiesta penale affidata alle autorità penali militari. L'inchiesta penale è ancora in corso.

2.4 Ferme queste premesse e visto quanto precede, il provvedimento qui controverso rappresenta una misura disciplinare che configura gli estremi della decisione amministrativa impugnabile ai sensi dell'art. 5 PA, avverso la quale è aperto il ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale (cfr. art. 36 cpv. 1 LPers; art. 33 lett. d LTAF).

2.5 Pacifica è la legittimazione ricorsuale del ricorrente, essendo quest'ultimo destinatario della decisione impugnata e avendo un interesse a che la stessa venga qui annullata (art. 48 PA). Il ricorso è stato interposto tempestivamente (art. 20 segg., art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA).

Il ricorso è dunque ricevibile in ordine e deve essere esaminato nel merito.

3.

3.1 Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lett. b PA) nonché l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA; cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^a ed. 2013, pag. 88 n. 2.149 segg.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7^a ed. 2016, pag. 247 n. 1146 segg.).

3.2 Lo scrivente Tribunale 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. DTAF 2007/41 consid. 2 [pag. 529 e seg.]; MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3^a ed. 2011, pag. 300 n. 2.2.6.5). 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 135 I 190 consid. 2.1; DTAF 2014/24 consid. 2.2 [pag. 348 e seg.]).

3.3 Nell'ambito dell'ampio potere d'apprezzamento di cui dispone lo scrivente Tribunale, si deve comunque considerare ch'esso lo eserciterà con prudenza qualora si debba giudicare di questioni per le quali l'autorità di prima istanza, a sua volta, dispone pure di siffatto ampio potere d'apprezzamento. Tale è il caso, come nella fattispecie che ci riguarda, per quanto concerne il rapporto di fiducia tra datore di lavoro e lavoratore. In caso di dubbio, esso non si scosta dalla posizione assunta dall'autorità inferiore rispettivamente non sostituisce il proprio apprezzamento a quello di quest'ultima (cfr. [tra le tante] sentenze del TAF A-1055/2017 del 28 giugno 2017 consid. 2.3 con rinvii; A-2878/2013 del 21 novembre 2013 consid. 2.1 con rinvii).

4.

4.1 Con l'impugnativa in esame, l'insorgente ha lamentato anzitutto la violazione della LPers e dell'OPers. Da una parte poiché le condizioni poste a fondamento della misura disciplinare di revoca della funzione di comandante non sarebbero ottemperate, in particolare dagli atti non emergerebbe alcuna violazione degli obblighi professionali (cfr. art. 99 cpv. 2 OPers) e soprattutto nessuna inchiesta sarebbe terminata (cfr. art. 99 cpv. 1 OPers).

4.2 Per quanto attiene dapprima all'inchiesta penale, siffatto gravame perde di vista l'art. 98 cpv. 4 OPers che precisa, come richiamato qui sopra, che "in via eccezionale e per ragioni importanti la decisione in merito a misure disciplinari può essere presa prima che termini il procedimento penale". Di conseguenza, una misura disciplinare non è per niente esclusa qualora non sia terminata un'inchiesta penale; logicamente, una misura disciplinare è possibile quando anche non sia terminata un'inchiesta se si prende in considerazione lo scopo delle misure disciplinari che consiste nel garantire l'esecuzione corretta dei compiti (cfr. titolo dell'art. 25 LPers). Per quanto attiene all'eccezionalità posta come condizione a favore di una pronuncia immediata di una misura, dev'essere presa in considerazione già la funzione stessa che di per sé è eccezionale se si considera che i disposti legali richiamati qui sopra concernono tutte le funzioni esistenti nell'amministrazione federale; la funzione di comandante qui in questione è esercitata da un numero molto limitato di persone ed implica la direzione di un corpo specializzato e particolarmente esposto tra le varie funzioni federali.

4.3 Come menzionato qui sopra, l'inchiesta amministrativa è stata aperta ma subito sospesa il 1° settembre 2018 a causa dell'avvio dell'inchiesta penale (consid. di fatto I.). Come ricordato qui sopra (consid. 2.2.2) l'articolo 99 cpv. 1 OPers postula che delle misure disciplinari possono essere pronunciate soltanto al termine di un'inchiesta. Questo disposto comunque non può e non deve essere interpretato in modo troppo formalista. L'"inchiesta" è volta a stabilire dei fatti, essendo comunque precisato che l'autorità a cui compete la competenza decisionale può anche scartarsi dalle conclusioni di chi ha svolto l'inchiesta; in effetti, l'apprezzamento dei fatti rimane sempre libero e intero a favore dell'autorità.

Per altro, nella fattispecie, l'inchiesta è stata affidata ad un terzo con lo scopo di chiarire dei fatti di natura diversa da quelli che stanno alla base

della misura qui impugnata: non si tratta di svolgere un'inchiesta sul ricorrente o fatti determinati, bensì di procedere ad una valutazione generale della Regione IV (...“ist eine umfassende Beurteilung im Sinne einer 360° Betrachtungsweise über die Situation in der Grenzwachregion IV vorzunehmen”... cfr. decisione di apertura dell'inchiesta amministrativa del 1° settembre 2018; doc. 35 segg incarto di prima istanza). Vari documenti dell'incarto di prima istanza fanno riferimento ad una “cassa nera”, all'attribuzione di premi a certi collaboratori, ad esempio, nonché a diverse comunicazioni anonime che nel decorso degli anni denunciavano possibili violazioni dei diritti della personalità.

La decisione qui impugnata fa riferimento alle difficoltà di condotta del corpo della Regione IV causate da una perdita di fiducia da parte dei dipendenti e del comando. Su questo punto, i fatti, come considerato qui sotto (consid. 5.2 e segg), sono dimostrati a sufficienza; un'inchiesta amministrativa non è quindi per niente necessaria ad un ulteriore chiarimento dei fatti alla base della decisione impugnata. Di conseguenza, quand'anche la misura contestata sia stata presa prima della chiusura dell'inchiesta amministrativa sospesa, l'autorità poteva fare uso del suo potere d'apprezzamento e decidere detta misura.

A quanto precede si aggiunge il fatto che il ricorrente, assente per malattia dal 13 novembre 2018 (cfr. doc. 50 incarto di prima istanza) non ha collaborato al chiarimento dei fatti. Di conseguenza, se si dovesse interpretare l'esigenza dell'“inchiesta” in maniera troppo formale, in casi come quello in oggetto, misure disciplinari non potrebbero essere prese in tempi adeguati e conformi allo scopo delle misure stesse (art. 25 LPers e precedente consid. 2.2.2). Trattandosi di posti subalterni, l'attesa dell'esito di un'inchiesta amministrativa potrebbe essere ammissibile; non lo è in caso di posti elevati nella gerarchia come quello in oggetto, strategicamente importanti e quindi d'interesse pubblico.

5.

5.1 Il ricorrente ha altresì invocato un accertamento incompleto dei fatti evidenziando come diverse affermazioni dell'autorità di prima istanza non sarebbero sorrette dalle necessarie prove documentali. Nel contempo l'insorgente ha lamentato pure un accertamento inesatto dei fatti a fondamento della decisione impugnata, segnatamente in ordine alle ragioni alla base dello scritto del 17 agosto 2018, all'informativa del comando centrale sulla situazione critica nel CGCF IV o ancora all'esistenza di un

accordo tra le parti in ordine al trasferimento a Berna dopo la comunicazione del 31 agosto 2018.

5.2 L'atto impugnato ritiene in sostanza l'esistenza della lettera anonima di aprile / maggio 2018, documento che lamenta varie irregolarità da parte del capo del personale della regione IV, l'incontro avvenuto in data 17 maggio tra il ricorrente e vari rappresentanti del personale, incontro nel corso del quale sono state elencate varie irregolarità riguardanti il trattamento del personale, la petizione datata 9 agosto 2018 di 130 collaboratori trasmessa direttamente pure al Direttore dell'AFD, il trasferimento del capo del personale a seguito di quanto riferito dal personale della regione IV ed il fatto che il ricorrente abbia informato l'AFD il 17 agosto 2018. L'atto impugnato ritiene pure che sarebbe stata menzionata l'esistenza di una presunta cassa nera nel decorso delle discussioni di agosto 2018.

Infine, la decisione riassume quanto accaduto dal 17 agosto 2018 fino alla sua pronuncia (così come già riassunto nelle considerazioni di fatto del presente giudizio).

L'atto impugnato critica il fatto che non siano state prese misure da parte del ricorrente e che l'informazione dell'AFD da parte di quest'ultimo sia intervenuta soltanto il 17 agosto 2018. L'autorità di prima istanza ha quindi considerato che gli scritti dei collaboratori dimostravano una perdita di fiducia da parte dei dipendenti della regione IV, rendendo molto difficile una buona condotta della stessa nonché ritenuto come il ritardo messo a prendere misure ed informare l'AFD giustifichi una perdita di fiducia del comando verso il ricorrente.

5.2.1 Lo scrivente Tribunale constata che la documentazione all'incarto è scarsa, composta principalmente degli scritti di cui sopra e note interne, note di conversazioni telefoniche e stampe di posta elettronica. Non vi sono elementi circa una presunta cassa nera né infrazioni penali eventualmente commesse dal ricorrente o terzi sotto la sua responsabilità. Come considerato qui sopra, l'inchiesta amministrativa è stata sospesa e l'inchiesta penale non è terminata.

5.2.2 Non si può comunque condividere l'apprezzamento del ricorrente che considera gli elementi menzionati dall'autorità di prima istanza come non sufficienti a fondare la misura contestata. Oltre al fatto che il ricorrente lamenta un accertamento incompleto dei fatti per sostenere che non si poteva prendere la misura contestata prima della chiusura di un'inchiesta amministrativa (cfr. prec. consid. 4.2), gli elementi di cui sopra dimostrano

problemi seri nel CGCF IV. Anche se petizioni o lettere anonime non sono di per sé sufficienti a provocare la revoca di un comandante, il fatto è che dei problemi sussistevano già da mesi senza che il ricorrente abbia avvertito la sua gerarchia o preso provvedimenti al riguardo. L'unico elemento menzionato dal ricorrente – che poi, malgrado le sue affermazioni non ha tuttavia collaborato con l'AFD per determinare cosa sia accaduto – è che il Capo del personale abbia sofferto di una malattia che necessitava tra altro una condotta molto severa da parte sua (cfr. incarto prima istanza pag. 49). Questo elemento, menzionato durante un colloquio del 12 novembre 2018, dimostra semmai che il ricorrente era comunque consapevole che il suo Capo del personale avrebbe potuto essere fonte di problemi; il fatto è che non c'è stata nessuna informazione da parte sua prima della trasmissione della petizione del 9 agosto direttamente al Capo del CGCF. In questo contesto, l'argomentazione del ricorrente che sostiene che la perdita di fiducia dei dipendenti non sarebbe dimostrata a sufficienza in quanto i problemi sarebbero dovuti ai modi di agire di un'unica persona, non è pertinente. La funzione di comandante di un'intera regione implica che quest'ultimo sia informato dei provvedimenti presi dai suoi ufficiali di stato maggiore e che, caso mai, intervenga a modo di evitare i problemi; il ricorrente neppure invoca avere preso un qualsiasi provvedimento per restaurare il clima degradato nella regione IV di sua responsabilità.

5.2.3 In un simile contesto, la perdita fiducia da parte del Comando dell'AFD – tenendo pure conto del riserbo che deve osservare lo scrivente Tribunale su questioni di questo tipo (cfr. prec. consid. 3.3) – è comprensibile nonché totalmente sostenibile. È di per sé un motivo sufficiente per la misura adottata, anche senza tenere conto dell'ovvia perdita di fiducia da parte dei dipendenti, elemento, quello, che è di natura a mettere in pericolo la corretta esecuzione dei compiti del servizio in questione, esecuzione che si deve garantire semmai prendendo misure disciplinari (cfr. art. 25 LPers; prec. consid. 2.1.2 e 2.2.2).

Da quanto precede risulta che la misura è conforme alla legge e supportata da fatti sufficientemente stabiliti dall'incarto.

Resta da esaminare se detta misura sia stata proporzionata.

6.

6.1 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.).

6.2 Per quanto attiene dapprima all'interesse pubblico della funzione qui oggetto della misura, lo scrivente Tribunale menziona che CGCF, corpo armato e 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 il comando di un simile corpo armato.

6.3 Il principio di proporzionalità è suddiviso in tre regole: quella dell'idoneità, quello 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). Per quanto riguarda il principio d'idoneità, esso impone che la misura sia atta al raggiungimento dello scopo d'interesse pubblico (cfr. DTF 128 I 310 consid. 5b/cc). Il principio di necessità impone che la misura sia necessaria alla realizzazione dello scopo d'interesse pubblico. In questo ambito, la misura deve limitarsi a quanto necessario (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).

6.3.1 Per quanto concerne dapprima il principio dell'idoneità, vista la perdita di fiducia dei dipendenti verso il loro Comandante nonché la perdita di fiducia dell'AFD verso il Comando della regione IV, la misura qui contestata è idonea a restaurare la fiducia in seno allo stesso. In effetti, la funzione di comandante essendo esercitata da persone, l'unico modo per restaurare la fiducia venuta a mancare è la sostituzione del comandante con un'altra persona. Vista anche la situazione ormai oberata del CGCF Regione IV, era pure necessario che la situazione fosse sanata rapidamente, restaurando la fiducia dei dipendenti verso il comando.

6.3.2 Pure l'esigenza della necessità è adempiuta: vista la natura del CGCF, i cui dipendenti sottostanno ad una disciplina militare e sono spesso esposti a diversi pericoli, la fiducia nella gerarchia riveste un'importanza particolare. Nella fattispecie, gli elementi nell'incarto dimostrano come

detta fiducia sia venuta a mancare. Lo scrivente Tribunale non intravede come, senza la misura adottata, si sarebbe potuto restaurare un buon clima di lavoro nella regione IV, dopo quanto accaduto. A questo si aggiunge il fatto che un'inchiesta penale è tutt'ora in corso e in questo contesto, la misura era necessaria per preservare la personalità del ricorrente nonché assicurare la conduzione senza ostacoli dell'inchiesta. Infine, nella misura in cui la nomina di un nuovo comandante è nel frattempo intervenuta, non era neanche possibile lasciare perdurare un dubbio sull'identità di chi comandava questa regione IV: organizzate in un modo militare, le dogane non si prestano ad un comando congiunto o diviso tra varie persone.

6.3.3 Per quanto attiene alla proporzionalità in senso stretto, la misura adottata era la più mite delle misure che si potevano pronunciare. Come ricordato qui sopra, al ricorrente è stato tolto il comando della regione IV e gli è stata affidata in maniera provvisoria un'altra funzione a Berna, la quale era ancora da definire. Il suo contratto di lavoro nonché il suo stipendio non sono stati minimamente toccati, né sono state pronunciate altre misure disciplinari di cui all'art. 25 LPers. L'interesse privato del ricorrente consiste nel potere lavorare nelle vicinanze del suo domicilio, onde evitare spostamenti o spese. Per quanto riguarda queste ultime, l'autorità di prima istanza aveva già preso provvedimenti, offrendo un aiuto per trovare un appartamento nel quale alloggiare durante la settimana e regolando anche l'uso del veicolo di servizio personale (cfr. regolamento delle indennità per impieghi nel servizio amministrativo, pag. 45 dell'incarto di prima istanza). Infine, che non sia stata affidata al ricorrente una nuova funzione è da riportare al fatto che egli non è più tornato al lavoro dal 12 novembre 2018.

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 ed è tutt'ora proporzionata.

Visto quanto precede, il ricorso è respinto.

7.

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).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

Non vengono assegnate spese ripetibili.

4.

Comunicazione a:

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

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Manuel Borla

Rimedi giuridici:

Le decisioni del Tribunale amministrativo federale in ambito di rapporti di lavoro di diritto pubblico possono essere impugnate davanti al Tribunale federale a condizione che concernano controversie di carattere patrimoniale il cui valore litigioso sia pari almeno a fr. 15'000.– rispettivamente – se ciò non è il caso – nelle quali si ponga una questione di diritto di importanza fondamentale (art. 85 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 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: