

N. 00025/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00191/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 191 del 2015, proposto da:
Giovanni Adamo Di Paolo, rappresentato e difeso dagli avv. Ugo Di Silvestre,
Alessandro Dioguardi, con domicilio eletto presso Alessandro Dioguardi in
Pescara, Via Misticoni, 11;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze (Comando Generale della Guardia di
Finanza), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato,
domiciliato per legge presso la sede della stessa in L'Aquila, Via Buccio di Ranallo
C/ S.Domenico;

per l'annullamento

della determinazione prot. 0205466/15 del 7 maggio 2015 con la quale il
Comandante Interregionale dell'Italia centrale della Guardia di Finanza ha disposto
nei confronti del ricorrente la sospensione precauzionale dall'impiego; delle note
prot. n. 0053365/15 del 13/04/2015 e prot. n. 0055807/15 del 16/04/2015 con le

quali il Comandante Provinciale di Pescara e il Comandante Regionale Abruzzo hanno proposto l'adozione del provvedimento di sospensione; del verbale del 07/05/2015 di ritiro dell'arma in dotazione e del tesserino personale di riconoscimento; di ogni altro atto presupposto, prodromico e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2016 il dott. Alberto Tramaglino e uditi gli avv.ti Alessandro Dioguardi e Ugo Di Silvestre per la parte ricorrente, l'avv. St. Luigi Simeoli per il Ministero resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Il ricorrente (vice-brigadiere del Corpo della Guardia di Finanza) premette che con sentenza del 24 ottobre – 3 dicembre 2014 il Tribunale di Pesaro lo ha condannato alla pena di anni tre di reclusione ed all'interdizione per cinque anni dai pubblici uffici in quanto ritenuto colpevole, in concorso, dei contestati episodi estorsivi.

A seguito di tale sentenza (nel frattempo appellata), l'Amministrazione -che in precedenza lo aveva assegnato ad incarico non operativo e aveva aperto un procedimento finalizzato a valutare l'esistenza dei presupposti della sospensione cautelare dal servizio, poi decidendo di non determinarsi in tal senso- ha comunicato l'avvio di un nuovo procedimento diretto all'adozione dell'atto di sospensione precauzionale.

Nell'ambito del procedimento egli ha presentato memoria, allegandovi l'atto di appello, in cui ha tra l'altro evidenziato le lusinghiere caratteristiche personali e di

servizio e le particolari implicazioni che sarebbero derivate dal provvedimento di sospensione.

Evidenzia altresì che nel corso dell'istruttoria procedimentale è stato acquisito il parere del Comandante della Compagnia, suo superiore e diretto comandante, che, valutato l'insieme degli elementi della fattispecie, ha proposto che l'atto cautelare non fosse adottato. Di diverso avviso è stato invece il Comandante Provinciale, che ha proposto l'adozione della misura sulla base di un ritenuto pregiudizio dell'interesse pubblico, *sub specie* lesione all'immagine del Corpo e turbamento dell'ambiente lavorativo, e ritenendo essere “venuta meno nel militare la capacità di poter continuare ad esercitare con pienezza d'autorità, a prescindere dall'incarico ricoperto e dalle mansioni assegnate, le proprie funzioni”.

Dopo che anche il Comandante Regionale ha espresso identico avviso, è seguita l'adozione dell'atto qui impugnato, di cui il ricorrente, con un'articolata serie di censure, chiede l'annullamento.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione resistente con comparsa pro-forma e deposito del fascicolo con relazione amministrativa e documentazione ad essa allegata.

Con memoria parte ricorrente ha ribadito le proprie argomentazioni e all'udienza di discussione il ricorso è stato spedito in decisione.

2 – Con il primo motivo il ricorrente sostiene che il provvedimento impugnato aderisce acriticamente alle valutazioni e proposte dei comandanti provinciale e regionale e sarebbe quindi caratterizzato da deficit istruttorio e carenza motivazionale. Ritiene che siano state in particolare ignorate le puntuali valutazioni del suo diretto superiore su un insieme di elementi (elevato rendimento in servizio, gravi conseguenze familiari ed economiche di una eventuale sospensione, dati della documentazione caratteriale) che avevano condotto alla conclusione che, pur essendo stato egli coinvolto in una vicenda penale per fatti di oggettiva gravità, la

sua permanenza in servizio non avrebbe comunque provocato alcun pregiudizio agli interessi dell'Amministrazione.

Il provvedimento avrebbe così ignorato tale dato istruttorio, risultando alla fine contraddittorio e comunque insufficientemente motivato in relazione alle suddette argomentazioni del Comandante di Compagnia, in quanto fondato su un parere, quello del Comandante Provinciale, privo del supporto di atti da cui potesse desumersi l'esistenza di un "clima di non buona operatività, di pesantezza e disagio nel nuovo ufficio in cui il militare è inserito".

L'Amministrazione, dunque, avrebbe incentrato la motivazione del provvedimento "sulla mera circostanza della intervenuta pronuncia di condanna in primo grado e della gravità dei fatti oggetto di imputazione", invece che su "una approfondita istruttoria per la verifica della sussistenza di tutti i presupposti concretamente idonei a concretizzare un pregiudizio derivante dalla permanenza in servizio". Evidenza ancora sul punto che "la gravità di fatti attualmente ancora *sub iudice*, è stata invero a tal punto enfatizzata sino ad obliterare che, al fine dell'emanazione del provvedimento di sospensione cautelare facoltativa, si rende necessaria la contemporanea ricorrenza (e l'approfondita valutazione) di una serie di presupposti sui quali ricorre un obbligo di rigoroso accertamento e di altrettanto rigorosa e coerente motivazione, che, nel caso di specie e sullo specifico punto del pregiudizio concretamente derivante dalla permanenza in servizio del ricorrente, manca completamente ovvero è meramente apparente".

Sostiene poi, sotto altro profilo, che le valutazioni e proposte rese dal Comandante Provinciale e dal Comandante Regionale sarebbero "del tutto errate" laddove, nel considerare negativamente le misure alternative alla sospensione dal servizio, hanno ritenuto sussistente "la possibilità" che l'incarico rivestito (ovverosia quelle di scrivano addetto alla Squadra Comando) potesse implicare contatti con il pubblico. Allo stesso modo, del tutto sproporzionate sarebbero le valutazioni in

merito all'asserito pregiudizio derivato all'Amministrazione dalla diffusione della notizia, avendo la vicenda avuto minima risonanza mediatica, limitata a pochi articoli apparsi unicamente su quotidiani con diffusione solo locale, peraltro in zona ben distante dalla sede di servizio.

Lamenta, infine, la violazione della Circolare n. 380000/109/4, datata 24 novembre 2004, emanata dal Comandante Generale della Guardia di Finanza, dove si è ritenuto necessario che la valutazione discrezionale debba riguardare: a) la gravità della condotta; b) la consistenza degli elementi di prova a carico; c) il pregiudizio derivante all'Amministrazione dalla ulteriore permanenza in servizio. Evidenzia che la circolare ritiene necessaria la coesistenza di giudizi sfavorevoli con riferimento a tutti e tre i parametri, prescrivendo in ordine al terzo che le relative proposte dovranno essere adeguatamente corredate da appropriate osservazioni volte a contemperare la portata del documento al decoro ed al prestigio dell'Istituzione, nonché al grave turbamento del servizio, con gli effetti che scaturiscono dai provvedimenti in parola.

L'evidente contrasto con le prescrizioni della circolare starebbe nella inadeguata considerazione di aspetti oggettivamente contrari alla emanazione della sospensione cautelare, ed in particolare -la personalità dell'interessato: nonostante costituisse sintomatica riprova di un elevato rendimento in servizio e di una carriera specchiatissima connotata di plurime onorificenze ed encomi, il Comandante Provinciale, sul punto, si è limitato a mera presa d'atto senza adeguatamente considerarle quali circostanza a favore; -le implicazioni di natura personale, economica e familiare riconnesse ad un provvedimento di sospensione, essendo egli l'unica fonte di sostentamento della propria famiglia, composta dalla moglie priva di reddito e da due figli in tenera età; -la possibilità di adottare, in omaggio ad un generale principio di gradualità, misure alternative alla sospensione, quale la conferma dell'attuale assegnazione ad incarico non operativo senza

possibilità di contatti con il pubblico.

3 - Il ricorrente dubita in prima battuta della legittimità del provvedimento in quanto lo ritiene essenzialmente fondato “sulla mera circostanza della intervenuta pronuncia di condanna in primo grado e della gravità dei fatti oggetto di imputazione”, mentre sarebbe carente di motivazione riguardo al pregiudizio che il mantenimento in servizio recherebbe all’Amministrazione.

Va considerato che la valutazione effettuata dà effettivamente ampio rilievo alla descrizione della condotta (e delle prove a carico) ed è palese che lo scopo è quello di evidenziarne la gravità, come risulta dalla trascrizione del passaggio della sentenza che attesta la “*gravità del reato*”, alla luce dei molteplici elementi che lo hanno connotato, nonché “*la capacità a delinquere*” del suo autore (pag. 8 parere Comandante Provinciale). Gli atti del procedimento evidenziano tali aspetti attraverso la trascrizione di ampi stralci della sentenza in cui, pur dandosi atto che l’imputato “*è un sottufficiale della guardia di finanza, stimato ed elogiato all’interno del suo corpo*”, si mette in rilievo che egli, tra l’altro, ha “*tradito il giuramento di fedeltà alla Repubblica mettendo le sue capacità al servizio di interessi criminali e strumentalizzando, addirittura il suo ufficio, per il conseguimento di scopi illeciti*” (pag. 47). Considerazione, quest’ultima, che fa riferimento all’abuso nella consultazione degli archivi elettronici del Ministero dell’Interno “*utilizzando il profilo ‘utente investigativo’ che consente l’acquisizione completa delle informazioni*” in assenza di “*alcun interesse investigativo afferente al proprio ufficio, che giustificasse le interrogazioni suddette*” (cfr. il capo di imputazione e pag. 29 della sentenza) e che evidentemente toglie fondamento a quanto sostenuto a pag. 8 del ricorso: “... i reati ai quali si riferisce la predetta sentenza attengono esclusivamente alla sfera della vita privata del ricorrente e non hanno alcuna relazione con la sua attività lavorativa”.

Da tali passaggi può ulteriormente evincersi come, nell’ambito della valutazione della personalità, le caratteristiche desumibili dalla condotta siano state ritenute tali

da affievolire ogni positiva considerazione potesse emergere dal comportamento e dal rendimento in servizio. Anzi: l'essere "*stimato ed elogiato all'interno del suo corpo*" è circostanza che viene enfatizzata in maniera che "*la capacità a delinquere*" possa "*ulteriormente apprezzarsi*" (pag. 46 della sentenza e pag. 9 del parere Comandante Provinciale).

L'accentuazione dei contenuti della sentenza è con tutta evidenza diretta ad individuare gli elementi significativi da essa per la prima volta emersi rispetto a quanto poteva evincersi dagli atti della precedente fase processuale ("*rispetto alla preliminare presa conoscenza dell'esercizio dell'azione penale*", con riferimento alla decisione di non procedere alla sospensione, all'epoca assunta anche in considerazione del fatto che "non sono ancora noti gli elementi probatori atti a connotare compiutamente la condotta...": pag. 7 parere Comandante provinciale 21.6.2013).

Il contenuto della sentenza riguardo alla consistenza del fatto, all'intensità del dolo, alla personalità dell'interessato, non poteva perciò che imporre la riconsiderazione del precedente giudizio alla luce di quanto di significativo nel frattempo emerso.

Precisato che quelli relativi alla gravità della condotta e alla consistenza delle prove a carico sono due dei tre "momenti" in cui si articola la valutazione *ex* circolare di cui al terzo motivo di ricorso, va rilevato che la considerazione secondo cui "la funzione dell'istituto è quella di allontanare il dipendente dal servizio al fine di evitare un pregiudizio per il buon andamento e il prestigio dell'amministrazione" (Cons. St., V, 15 novembre 2012 n. 5774) non implica affatto che la lesione di tali interessi non possa risultare implicitamente dalla constatata gravità dei fatti accertati in sede penale. Così, tanto più il fatto è connotato in termini di "gravità" (e non solo in ragione del titolo di reato per cui si procede, quanto piuttosto per aspetti quali: "*capacità intimidatoria espressa anche nei confronti di un soggetto pluripregiudicato ... particolare intensità del dolo ... utilizzo di espressioni minacciose che si addicono più a un mafioso che a un rappresentante dello Stato...*": pag. 8 del parere del

Comandante Provinciale), quanto più le ripercussioni sull'ambiente lavorativo e sul prestigio dell'Amministrazione devono ritenersi intrinseche ad esso. La motivazione sul punto, pertanto, dovrà essere tanto meno pregnante quanto più la condotta contestata sia stata qualificata come "grave".

Le varie caratteristiche che connotano il fatto ed il suo autore è d'altronde ovvio che abbiano maggiore rilievo di circostanze quale la risonanza della vicenda presso l'opinione pubblica. Si tratta infatti di fattori esterni (la pubblicazione o meno di una notizia, la sua diffusione, il tipo di enfasi che le vien data) che –se possono contribuire a delineare il complessivo contesto in cui avviene la decisione- non possono essere invece assunti come elementi centrali della valutazione. Si arriverebbe, altrimenti, alla possibilità di trattamenti diversi per fatti analoghi a seconda del risalto dato dalla stampa alle varie vicende, ricadendosi in situazione analoga a quella che l'Amministrazione contrasta allorché sostiene che "non si può del resto dare credito ad una tesi secondo la quale, a fronte di una condanna per reati gravissimi, si debba porre su un diverso piano soggetti con diversa capacità reddituale e di carriera militare, sicché solo gli 'agiati' economicamente ed i non 'encomiati' verrebbero sospesi, mentre gli altri no" (relazione, pag. 11).

Anche una vicenda la cui diffusione fosse "rimasta circoscritta agli ambienti giudiziari e della polizia giudiziaria operante" (*cf.* pag. 6 parere 2013 del Comandante Provinciale) sarebbe stata perciò in grado di pregiudicare quell'interesse, non essendo il prestigio commisurato al novero dei soggetti che "allo stato attuale" (*ivi*) sono a conoscenza dei fatti e tenuto comunque conto che il coinvolgimento a vario titolo di altri apparati dello Stato (*cf.* in tal senso il più recente parere del Comandante Provinciale, pag. 10: "*L'immagine del Corpo ha avuto ulteriore nocumento, visto il coinvolgimento di più soggetti terzi oltre che di altra Forza di Polizia che ha condotto le indagini*") è di per sé potenzialmente in grado di minarne la credibilità.

È parimenti evidente che lo stato di servizio e gli altri elementi “soggettivi”, sul cui positivo apprezzamento si fonda il parere del Comandante di Compagnia, non possono che assumere anch’essi, come rileva la relazione, “una valenza inversamente proporzionale alla gravità dei fatti”. Le valutazioni del Comandante della Compagnia, infatti, non sono state ignorate (“*pur tenendo conto dei buoni precedenti di servizio ... pur considerando che l’allontanamento dal servizio andrebbe a riverberare in modo negativo sulla situazione economica dell’interessato*”; “*pur non dubitando ‘dell’impegno ed energia’ profusi nell’attuale incarico*”) bensì valutate alla luce di una situazione penale che “*non può che riverberare negativamente...*” anche sul contesto lavorativo.

Il parere del Comandante provinciale, condiviso dai superiori, pertanto non nega quanto rilevato dal Comandante di Compagnia, bensì evidenzia che il contenuto della sentenza di condanna è tale da creare un turbamento aggiuntivo “*rispetto alla preliminare presa conoscenza dell’esercizio dell’azione penale*”. In tal senso (pag. 10) viene rilevato: “*La vicenda connotata da particolare gravità, anche se, come sostiene il Comandante della Compagnia di Pescara, ‘non appare aver inciso sull’impegno del militare nell’incarico da egli ricoperto’ che ha manifestato ‘una costante disponibilità verso colleghi e superiori’, è ben nota nell’attuale ambiente di lavoro, ambiente che, peraltro, ha visto e “vissuto” addirittura, nel corso delle indagini ... una perquisizione*”, passando poi a evidenziare il “*turbamento nell’ambiente lavorativo, inteso non solo come reparto di appartenenza, ma intera sede di Pescara*”, “*sicuramente influenzato, seppure ‘connotato da una complessiva serenità’ a detta del Comandante della Compagnia, ... tanto dall’entità della pena quanto dalle modalità di commissione del fatto... E tale situazione indubbiamente fa divenire solo apparente la serenità detta sopra, creando un clima di non buona operatività, di pesantezza e disagio nel nuovo ufficio in cui il militare è inserito...*”.

Dove l’enfasi è posta su “*entità della pena*” e “*modalità di commissione del fatto*”, elementi ritenuti oggettivamente idonei a creare l’evocato turbamento e tali da

rendere recessiva ogni altra considerazione, anche in assenza di note di servizio o altra documentazione che attestasse il verificarsi di episodi riconducibili a tale “clima”. Si è del resto già evidenziato come gli atti puntualizzino un insieme di circostanze da cui sono tratti profili della personalità dell’interessato tali da essere decisivi sul giudizio di opportunità di sospendere il rapporto di servizio, per quanto potessero essere apprezzati il rendimento in servizio o il contegno tenuto e per quanto fossero ovvie le implicazioni di carattere economico del provvedimento.

Aver ritenuto che “sia venuta meno nel militare la capacità di poter continuare ad esercitare con pienezza d’autorità, a prescindere dall’incarico ricoperto e dalle mansioni assegnate, le proprie funzioni?” è d’altronde una conseguenza tutt’altro che irrazionale delle constatate “modalità di commissione del reato”.

In conclusione, la valutazione effettuata nel provvedimento impugnato risulta adeguatamente motivata con riferimento agli elementi dell’istruttoria, esente dai prospettati vizi logici ed in linea con le indicazioni della circolare richiamata.

Ne consegue il rigetto del ricorso.

Le spese di giudizio vanno compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Abruzzo sezione staccata di Pescara, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo rigetta. Compensa le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2016 con l’intervento dei magistrati:

Michele Eliantonio, Presidente

Alberto Tramaglino, Consigliere, Estensore

Massimiliano Ballorini, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/01/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)