

Pubblicato il 26/04/2024

N. 08237/2024 REG.PROV.COLL.
N. 06336/2021 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 il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6336 del 2021, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Gino Giuliano, Carlo Rienzi e Vincenzo Rienzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Guardia di Finanza - Comando Generale, Guardia di Finanza - Comando Interregionale Italia Centrale - Roma, Guardia di Finanza - Comando Provinciale Roma, e Guardia di Finanza - Comando Regionale Lazio, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

dei seguenti atti:

- determinazione del 17 marzo 2021 prot. n-OMISSIS- con cui il Comando Interregionale dell'Italia Centrale della Guardia di finanza ha disposto la sospensione precauzionale dall'impiego, a titolo discrezionale, a decorrere dal 18 marzo 2021, nei confronti del ricorrente;
- proposta formulata dal Comandante Provinciale di Roma con foglio n. -OMISSIS- del 17 febbraio 2021;
- proposta formulata dal Comandante del I Gruppo di Roma con foglio n.-OMISSIS- del 1° febbraio 2021;
- proposta formulata dal Comandante Regionale Lazio con foglio n. -OMISSIS- del 19 febbraio 2021;
- ove necessario, circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza, I Reparto n. 380000/109/4 del 24 novembre 04 recante “*Provvedimenti cautelari nei confronti degli appartenenti al Corpo coinvolti in vicende di natura penale o disciplinare*”, per quanto compatibili con le nuove norme contenute nel Codice dell'Ordinamento Militare;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Guardia di Finanza (Comando Generale, Comando Interregionale Italia Centrale - Roma, Comando Provinciale Roma e Comando Regionale Lazio);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 aprile 2024 la dott.ssa Marianna Scali e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Viene alla decisione del Collegio il ricorso proposto dal finanziere scelto –OMISSIS– (di seguito anche solo finanziere o militare) avverso il provvedimento del Comando Interregionale dell'Italia Centrale del 17 marzo 2021, con il quale è stata disposta, nei confronti del predetto militare, la sospensione precauzionale facoltativa connessa a procedimento penale, ai sensi dell'articolo 916 del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (di seguito anche solo C.O.M.).

La vicenda da cui trae origine il presente provvedimento, per come emergente dagli atti di causa, può essere descritta nei termini che seguono.

Il finanziere veniva indagato, nell'ambito di un procedimento penale instaurato presso il Tribunale di Roma, per i reati di cui agli artt. 319 (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio) e 328 (Rifiuto e omissione di atti d'ufficio) c.p., in quanto avrebbe accettato la promessa di una remunerazione per porre in essere atti contrari ai doveri del proprio ufficio. In particolare, il finanziere, unitamente ad altri dipendenti dalla Guardia di Finanza, nel corso di un controllo svolto presso il mercato settimanale di Monterotondo (RM) volto ad accertare un traffico illecito di merce contraffatta, avrebbe “agevolato” uno degli operanti presenti presso il banco, impedendo il sequestro totale della merce, in cambio di vantaggi in proprio favore.

A seguito ed in relazione a tali fatti:

- nei confronti del militare veniva emessa dal GIP un’*“Ordinanza di applicazione di misure interdittive”* (confermata in sede di riesame) che prevedeva la sospensione dall’esercizio del pubblico ufficio, per la durata di nove mesi (in data 2 settembre 2020);
- la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma emetteva nei confronti del finanziere l’*“Avviso di conclusione delle indagini preliminari”* (in data 6 ottobre 2020);
- la suddetta Procura esercitava l’azione penale a carico del militare, con l’emissione della *“Richiesta di rinvio a giudizio”* (in data 23 novembre 2020).

2. In conseguenza di tali vicende, in data 16 dicembre 2020, veniva avviato il procedimento amministrativo nei riguardi del – OMISSIS– che, all’esito dell’istruttoria, conduceva all’adozione di un provvedimento di sospensione precauzionale dall’impiego. Tale provvedimento, insieme ai suoi atti presupposti, veniva impugnato dall’odierno ricorrente per far valere le seguenti censure.

“1) VIOLAZIONE ART. 3, L. 241/90. ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DEL DIFETTO DI MOTIVAZIONE, CARENZA DEI PRESUPPOSTI IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITÀ, ANCHE ALLA LUCE DELL’ORDINANZA DEL GUP PENALE CHE HA DISPOSTO L’ANNULLAMENTO DI TUTTE LE MISURE CAUTELARI”;

“2) SULLA ILLEGITTIMITA’ DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO CON RIFERIMENTO AL PRESUNTO PREGIUDIZIO DERIVANTE ALL’AMMINISTRAZIONE DALL’ULTERIORE PERMANENZA IN SERVIZIO DELL’INCOLPATO, NONCHÉ CON RIFERIMENTO ALLA MANCATA AUTONOMA VALUTAZIONE DEI FATTI RISPETTO AL

GIUDIZIO OPERATO IN SEDE DI INDAGINI PENALI: VIOLAZIONE ART. 3, I. 241/90. ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DEL DIFETTO DI MOTIVAZIONE, FALSITÀ DEI PRESUPPOSTI, IRRAGIONEVOLEZZA, ILLOGICITÀ”;

“3) CON RIFERIMENTO ALL’OMESSA CONSIDERAZIONE CHE IL PERRONE FOSSE INFORMATORE SCHEDATO DELLA GUARDIA DI FINANZA: VIOLAZIONE ART. 3, L. 241/90. ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DEL DIFETTO DI MOTIVAZIONE, IRRAGIONEVOLEZZA, ILLOGICITÀ”.

Con le richiamate censure, il ricorrente, in estrema sintesi lamenta quanto segue:

- l’assenza dei presupposti per disporre la sospensione precauzionale dall’impiego previsti dalla Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza n. 380000/109/4 del 2004 e, segnatamente: 1) la gravità della condotta ascritta all’interessato; 2) la consistenza degli elementi di prova a suo carico; 3) il pregiudizio derivante all’Amministrazione dalla ulteriore permanenza in servizio dell’incolpato;
- travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e motivazione considerato che l’Amministrazione, con il provvedimento impugnato: a) non avrebbe effettuato una autonoma valutazione dei fatti limitandosi a richiamare gli atti del procedimento penale; b) avrebbe omesso di considerare che l’operante del banco era una fonte confidenziale della Guardia di Finanza (il che, secondo il ricorrente, sarebbe *“idoneo a porre in una diversa luce il già debole quadro indiziario”*); c) avrebbe omesso di motivare in ordine alla ricorrenza dei presupposti per procedere alla sospensione precauzionale dal servizio.

3. L'Amministrazione si è costituita in giudizio chiedendo la reiezione del gravame.
4. Con ordinanza n-OMISSIS-del 7 luglio 2021 è stata respinta l'istanza cautelare.
5. All'udienza pubblica del 24 aprile 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.
6. Il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto.
 - 6.1. Ai fini dello scrutinio dei motivi di ricorso, che meritano di essere trattati congiuntamente per ragioni di connessione, si rende opportuno ricostruire le coordinate normative e giurisprudenziali di riferimento.

L'art. 916 del C.O.M. statuisce che *“la sospensione precauzionale può essere applicata nei confronti di un militare se lo stesso è imputato per un reato da cui può derivare la perdita del grado”*.

La sanzione della “perdita del grado” è disciplinata dallo stesso C.O.M., il quale distingue l'ipotesi in cui essa viene adottata *“a seguito di apposito giudizio disciplinare”* (art. 865 C.O.M.) dai casi nei quali *“senza giudizio disciplinare, [essa] consegue a condanna definitiva, non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici”* (art. 866 C.O.M.).

La sospensione precauzionale dall'impiego a titolo discrezionale è una misura cautelare che non riveste natura disciplinare, in quanto prescinde da qualsiasi accertamento della responsabilità dell'imputato e non implica, quindi, alcun giudizio, neppure

approssimativo e provvisorio, in ordine alla colpevolezza dell'interessato

Si rivela sul punto utile un richiamo ai precedenti della giurisprudenza amministrativa, la quale ha avuto modo di chiarire quanto segue:

– *«la sospensione precauzionale dal servizio prescinde dall'accertamento di profili di responsabilità in capo all'interessato ed è connotata da natura cautelare ed urgente sì che, come sul piano procedimentale non richiede la comunicazione di avvio, così sul piano sostanziale non impone quello scrupolo istruttorio proprio della fase per così dire di merito del procedimento disciplinare" (C.d.S., Sez. IV, 8 febbraio 2018, n. 823; TAR Lombardia, Sez. Staccata di Brescia, n. 843 del 2016)»* (così T.a.r. Lazio-Roma, sez. I, 8 agosto 2020, n. 7880);

– *"la valutazione della p.a. ai fini della sospensione precauzionale facoltativa costituisce una tipica manifestazione del suo potere discrezionale, sindacabile dal g.a. solo ove risulti manifestamente irragionevole, e non comporta la necessità di esporre le ragioni per le quali i fatti contestati al dipendente devono considerarsi particolarmente gravi, potendo tale giudizio essere implicito nella gravità del reato a lui imputato, nella posizione d'impiego rivestita dal dipendente, nella commissione del reato in occasione o a causa del servizio"* (T.a.r. Lazio - Roma, sez. I, 8 luglio 2020, n. 7870);

– *«(...) il carattere "precauzionale", ovvero "cautelare", nella stessa rinvenibile, esclude la ravvisabilità di una valenza disciplinare o sanzionatoria, in quanto prescinde da qualsiasi*

accertamento in ordine alla responsabilità dell'inquisito e non implica, quindi, alcuna valutazione, neppure approssimativa e provvisoria, circa la colpevolezza dell'interessato, non arrecando pregiudizio all'integrale reintegrazione del dipendente nelle funzioni e negli assegni non percepiti; ponendosi, piuttosto, quale rimedio provvisorio a tutela del superiore interesse pubblico dell'Amministrazione, il cui perseguimento risulta compromesso dalla permanenza del dipendente al quale vengono contestati fatti che assumono rilievo penale, con pregiudizio del regolare svolgimento del servizio. Tale misura, pertanto, non richiede la certezza della esistenza dei fatti contestati e del grado di imputabilità degli stessi al dipendente, essendo al riguardo sufficiente una sommaria cognizione dei fatti, atteso che la ratio della sospensione cautelare è ravvisabile nell'interesse pubblico rivolto ad evitare il pregiudizio per la regolarità del servizio e per il prestigio dell'Amministrazione che deriverebbe dalla permanenza in servizio del dipendente, al quale sono attribuiti i fatti di reato» (Cons. Stato, sez. II, 8 ottobre 2020, n. 5974; cfr. in senso analogo Cons. Stato, sez. II, 22 settembre 2022, n. 8166);

– “secondo giurisprudenza pacifica (ex multis, C.d.S., Sez. IV, n. 1602/2009), in ragione della sua natura cautelare, il provvedimento di sospensione cautelare discrezionale dal servizio risulta adeguatamente motivato quando si basi sui fatti contestati in sede penale, per i quali vi sia stato il rinvio a giudizio, inerenti al rapporto di servizio (C.d.S., Sez. VI, n. 1917/2003) e che siano tali da incidere sul prestigio dell'Amministrazione e sull'opportunità che siano svolte le

funzioni che – secondo l'accusa – hanno occasionato la commissione dei reati (C.d.S., Sez. VI, n. 1882/2003); infatti, non occorre che l'Amministrazione rimarchi l'oggettiva gravità delle condotte descritte nei capi di imputazione e per le quali vi sia stato il rinvio a giudizio, potendo sotto tale aspetto essere sufficiente il richiamo ai reati contestati (C.d.S., Sez. IV, n. 3337/2008)" (T.a.r. Lombardia – Milano, sez. III, 18 settembre 2018, n. 2096);

– "Non rileva neppure l'eventuale pena in concreto, che avrebbe potuto essere irrogata alla conclusione del processo penale, in quanto ai fini dell'adozione della misura della sospensione precauzionale è sufficiente che da una eventuale condanna possa derivare in astratto la perdita del grado, essendo stato richiesto il rinvio a giudizio per reati che possono astrattamente comportare l'applicazione della pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici senza alcuna valutazione della pena irrogata o irrogabile in concreto (Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 2017 n. 559; IV, 6 novembre 2017, n. 5115); né, quindi, può rilevare la possibilità del beneficio della sospensione condizionale (cfr. Cons. Stato Sez. VI, 26 aprile 2023, n. 4182)" (Cons. Stato sez. II, 3 novembre 2023, n. 9546).

6.2. Applicando tali principi al caso di specie, occorre evidenziare che il provvedimento impugnato:

- è stato adottato all'esito di un'articolata istruttoria, per come ricostruita dettagliatamente negli atti di causa, nella quale sono state acquisite anche le memorie dell'interessato;
- motiva in maniera chiara ed esaustiva in ordine alle ragioni che hanno indotto l'Amministrazione, nell'esercizio dell'ampio

potere discrezionale di cui gode in questa materia, a ritenere opportuna la sospensione precauzionale dal servizio.

In relazione a tale ultimo aspetto va rimarcato che il provvedimento impugnato non solo richiama i presupposti atti del procedimento amministrativo e del procedimento penale (tra cui l'ordinanza del 2 settembre 2020, applicativa della misura cautelare della sospensione dal pubblico ufficio, e la richiesta di rinvio a giudizio), ma svolge le seguenti ulteriori considerazioni, a sostegno della propria decisione:

- il –OMISSIS– ha arrecato grave nocumento all'immagine ed al prestigio della Guardia di Finanza dinanzi agli Organi Giudiziari, aggravato ancor più dall'evidente *clamor fori* generato dal risalto mediatico che i fatti in rassegna hanno registrato sugli organi di informazione;
- in relazione all'anzianità di servizio certificata da circa 10 anni di permanenza nella Guardia di Finanza ed al grado rivestito al momento dei fatti, il –OMISSIS– era senza dubbio in grado di percepire il carattere antiggiuridico della propria condotta;
- lo stesso, con le memorie prodotte, non è riuscito a giustificarsi o comunque a sminuire le responsabilità derivanti dal proprio comportamento;
- la permanenza del militare nella Guardia di Finanza determinerebbe elevatissime criticità sotto il profilo dell'impiego non possedendo, lo stesso, sufficienti requisiti di carattere morale per svolgere qualsiasi incarico, per cui non ricorrono le condizioni atte a legittimare, in capo allo stesso, l'esercizio delle proprie funzioni con pienezza d'autorità;

– la ponderazione degli interessi che l'Amministrazione è tenuta ad effettuare, pur con attento riguardo alle innegabili conseguenze di ordine economico derivanti dalla sospensione dall'impiego, induce a conferire maggior rilevanza al superiore interesse pubblico rispetto a quello privato.

Le presenti considerazioni espresse dall'Amministrazione, a giudizio del Collegio, sono idonee ad assolvere in maniera adeguata l'onere motivazionale previsto in tale materia, per come sopra ricostruito, e resistono quindi alle censure del ricorrente.

6.3. Per quel che attiene, più specificamente, le contestazioni concernenti il merito dell'ipotesi accusatoria, presenti nella prima e nella terza censura, le stesse, come già evidenziato nella citata ordinanza cautelare-OMISSIS- del 2021 (cui contenuti si intendono ribadire in questa sede):

«(...) non influiscono, allo stato, sulla legittimità della sospensione dal servizio, avente finalità cautelare, tenuto conto delle risultanze e dell'attuale stato del procedimento penale (è stata esercitata l'azione penale nei confronti del ricorrente) e del vaglio degli elementi accusatori già compiuto dal Gip ai fini dell'applicazione della misura cautelare;

– in relazione a tale ultimo profilo vanno richiamate le puntuali argomentazioni esplicitate nell'ordinanza del 02/09/2020, applicativa della misura cautelare, in cui il GIP presso il Tribunale di Roma dà esplicitamente atto dell'esistenza di una pluralità di fonti di prova nei confronti del -OMISSIS- tra cui figurano significative intercettazioni telefoniche e riscontri estrinseci alle stesse (si vedano, in particolare, le pagine 12-15);

– *nello stesso senso il GIP ha ritenuto concreto il “pericolo di recidiva” desumendolo da una serie di elementi ivi specificati (nel provvedimento si parla, in riferimento al ricorrente, di “disinvoltura”, con cui sono state poste in essere le condotte, ed “estrema spregiudicatezza”: pag. 22 dell’ordinanza);*

– *tali ultime considerazioni influiscono anche sul pregiudizio, correlato alla permanenza in servizio, e sull’intensità dell’esigenza cautelare nel procedimento amministrativo la cui valutazione è di pertinenza dell’amministrazione, ha natura discrezionale ed è sindacabile in sede giurisdizionale solo ab extrinseco in presenza di palesi incoerenze ed illogicità, nella fattispecie non ravvisabili tenuto conto della natura e della gravità delle condotte contestate al ricorrente».*

6.4. Quanto appena esposto dimostra l’infondatezza anche della tesi di parte ricorrente secondo cui sarebbe mancato nel procedimento amministrativo ogni riferimento alla gravità della condotta ascritta all’interessato, alla consistenza degli elementi di prova a suo carico e al pregiudizio derivante all’amministrazione dalla sua ulteriore permanenza in servizio, trattandosi, invece, di circostanze sulle quali si sono soffermate i provvedimenti impugnati.

6.5. In merito poi alla eccepita riconducibilità dello *strepitus fori*, non già alla condotta tenuta in concreto dal ricorrente, bensì all’iniziativa dell’Amministrazione, che ha prodotto uno specifico comunicato stampa per l’occasione, il Collegio ritiene condivisibili le affermazioni della difesa dell’Amministrazione la quale, nella memoria del 23 giugno 2021, ha osservato quanto segue:

«(1) la comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni è disciplinata per norma ed è volta a fornire “doverosi” riscontri informativi ai cittadini titolari del diritto di essere informati circa l’operato delle Istituzioni in merito ai profili connessi allo svolgimento della propria missione istituzionale. In tal senso, le articolazioni deputate a tale attività debbono curare i “collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell’Amministrazione” (articolo 9 della legge 150/2000 “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”); (2) pertanto, per la circostanza in rassegna, in dipendenza del nulla osta autorizzatorio della competente Autorità Giudiziaria, è stato “doverosamente” portato a conoscenza degli organi di informazione l’esito di una significativa attività di Istituto, ovvero sia il contrasto alla commercializzazione di merce contraffatta, nel cui ambito è stata posta in essere, altresì, un’azione tesa a “reprimere tempestivamente ogni comportamento illecito dei pubblici dipendenti” (comunicato stampa); (3) evidentemente, quindi, l’onere di informazione e le connesse discendenti doverosità di trasparenza, responsabilità, correttezza, hanno determinato la necessità di una conseguente ed adeguata forma comunicazionale coerente con il contesto di riferimento, senza, ovviamente, esporre nel comunicato stampa elementi identificativi dei soggetti coinvolti nell’operazione illustrata con il detto comunicato stampa, in ossequio alle direttive della G. di F. e non solo; (4) il ricorrente, quindi, ben

dovrebbe considerare che quanto adempiuto nei termini di comunicazione mediatica è ispirato ad un'onerosità necessitata, si ripete, anche per dovere di trasparenza, circostanza che non si sarebbe verificata, ovviamente, in assenza della emissione del provvedimento cautelare dell'A.G. e del comportamento censurato; (5) ricondurre, per come su detto, la scaturigine del clamor fori all'Amministrazione è decisamente fuorviante, atteso che è quanto addebitato al ricorrente l'elemento di determinante origine delle discendenti conseguenze e non il necessitato ruolo motivato dell'Istituzione» (p. 17).

Anche sotto tale profilo, dunque, la condotta tenuta dall'Amministrazione resiste alle censure di parte ricorrente.

6.6. Alla stessa stregua, appaiono inconsistenti le eccezioni sollevate dalla parte attrice riguardo la mancata considerazione che l'operante presente presso il banco fosse una fonte confidenziale della Guardia di Finanza. Sul punto occorre evidenziare che il ricorrente, come si legge a pagina 15 della richiamata ordinanza, applicativa della misura cautelare, *“si è avvalso della facoltà di non rispondere astenendosi dal dare qualsivoglia giustificazione dei dati probatori acquisiti o dall'offrire una chiave di lettura diversa dei medesimi”*. Del pari, in sede di memorie rese nel corso del procedimento che ha portato all'adozione del provvedimento gravato, il -OMISSIS- non ha ritenuto di far menzione della predetta circostanza, non fornendo quindi all'Amministrazione alcun elemento significativo idoneo a mettere in discussione la lettura dei fatti data dal giudice penale.

6.7. Infine, devono dirsi prive di fondamento le contestazioni di parte ricorrente relative ad un'errata comparazione tra gli interessi pubblici e quelli privati del militare. Ed invero, una volta accertata la correttezza e la legittimità del procedimento seguito dall'Autorità amministrativa, non può che rimarcarsi che ogni altra considerazione sull'idoneità della condotta contestata al ricorrente ad arrecare il vulnus all'interesse pubblico riguardi squisitamente il merito della valutazione dell'Amministrazione e che queste valutazioni non sono contestabili in sede giurisdizionale, in assenza di vizi macroscopici (nel caso di specie, come detto, non riscontrati).

7. Alla luce delle suesposte considerazioni il ricorso va respinto, siccome infondato.

8. La peculiarità della vicenda sottesa alla presente controversia e la natura degli interessi coinvolti giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte ricorrente nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti

private nominate nel presente provvedimento coinvolte in procedimenti penali.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Marianna Scali, Referendario, Estensore

Giuseppe Bianchi, Referendario

L'ESTENSORE

Marianna Scali

IL PRESIDENTE

Roberto Politi

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.