

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7491 del 2019, proposto da

-OMISSIS- -OMISSIS- elettivamente domiciliato in Roma, via Ovidio n. 20 presso lo studio Liccardo, Landolfi ed Associati e rappresentato e difeso nel presente giudizio dagli avv.ti Roberto Landolfi, Sabrina Marotta e Francesco Simone

contro

- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del Ministro p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente giudizio;

- GUARDIA DI FINANZA, in persona del Comandante p.t., domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege la rappresenta e difende nel presente giudizio;

per l'annullamento

dei seguenti atti:

- determinazione prot. n. -OMISSIS-del -OMISSIS-con cui il Comandante Interregionale dell'Italia Centrale della Guardia di finanza ha inflitto al ricorrente la sanzione disciplinare di stato della perdita del grado per rimozione con l'iscrizione d'ufficio nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito italiano, senza alcun grado;

- verdetto di "non meritevolezza a conservare il grado" espresso dalla Commissione di disciplina;

- nota prot. n.-OMISSIS-del-OMISSIS-con cui il Comandante Interregionale dell'Italia Centrale ha nominato e convocato una diversa Commissione di disciplina;

- determinazione n.-OMISSIS-del -OMISSIS-con la quale il Comandante Regionale del Lazio della Guardia di finanza ha deferito il ricorrente al giudizio di una Commissione di disciplina;

- rapporto finale prot. n. -OMISSIS-del-OMISSIS-con il quale l'Ufficiale inquirente ha proposto il deferimento del ricorrente al giudizio di una Commissione di disciplina;

- nota n. -OMISSIS-del-OMISSIS-con cui l'Ufficiale inquirente ha contestato gli addebiti;

- nota n. -OMISSIS-del -OMISSIS-con la quale il Comandante Regionale del Lazio ha ordinato un'inchiesta formale e nominato l'Ufficiale inquirente;

- ogni atto connesso,

e per la condanna dell'amministrazione militare alla reintegrazione del ricorrente nel grado ed al pagamento delle somme dovute;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli enti ed amministrazioni in epigrafe indicati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2019 il dott. Michelangelo Francavilla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

### **Svolgimento del processo**

Con ricorso notificato l'11/06/19 e depositato il 13/06/19-OMISSIS--OMISSIS- ha impugnato la determinazione prot. n. -OMISSIS-del 03/05/19, con cui il Comandante Interregionale dell'Italia Centrale della Guardia di finanza ha inflitto al ricorrente la sanzione disciplinare di stato della perdita del grado per rimozione con l'iscrizione d'ufficio nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito italiano, senza alcun grado, il giudizio di "non meritevolezza a conservare il grado" espresso dalla Commissione di disciplina, la nota prot. n.-OMISSIS-del 06/03/19, con cui il Comandante Interregionale ha nominato e convocato una diversa Commissione di disciplina, la Det. n.-OMISSIS-del 15 ottobre 2018, con la quale il Comandante Regionale del Lazio ha deferito il ricorrente al giudizio di una Commissione di disciplina, il rapporto finale prot. n. -OMISSIS-del 18/09/2018, con il quale l'Ufficiale inquirente ha proposto il deferimento del ricorrente al giudizio di una Commissione di disciplina, la nota n. -OMISSIS-del 24/7/2018,

con cui l'Ufficiale inquirente ha contestato gli addebiti, la nota n. -OMISSIS-del 23/7/2018, con la quale il Comandante Regionale del Lazio ha ordinato un'inchiesta formale e nominato l'Ufficiale inquirente, ed ha chiesto la condanna dell'amministrazione militare alla reintegrazione nel grado e al pagamento delle somme dovute.

La Guardia di finanza ed il Ministero dell'economia e delle finanze, costituitisi in giudizio con comparsa depositata il 15/07/19, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. -OMISSIS-il Tribunale ha preso atto della rinuncia del ricorrente alla domanda cautelare ed ha fissato, per la definizione del giudizio, la pubblica udienza del 03/12/19.

Alla pubblica udienza del 03/12/19 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

### **Motivi della decisione**

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

-OMISSIS- -OMISSIS- impugna la determinazione prot. n. -OMISSIS-del 03/05/19, con cui il Comandante Interregionale dell'Italia Centrale della Guardia di finanza ha inflitto al ricorrente la sanzione disciplinare di stato della perdita del grado per rimozione con l'iscrizione d'ufficio nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito italiano, senza alcun grado, il giudizio di "non meritevolezza a conservare il grado" espresso dalla Commissione di disciplina, la nota prot. n. -OMISSIS-del 06/03/19, con cui il Comandante Interregionale ha nominato e convocato una diversa Commissione di disciplina, la Det. n.-OMISSIS-del 15 ottobre 2018, con la quale il Comandante Regionale del Lazio ha deferito il ricorrente al giudizio di una Commissione di disciplina, il rapporto finale prot. n. -OMISSIS-del 18/09/2018, con il quale l'Ufficiale inquirente ha proposto il deferimento al giudizio di una Commissione di disciplina, la nota n. -OMISSIS-del 24/7/2018, con cui l'Ufficiale inquirente ha contestato gli addebiti, la nota n. -OMISSIS-del 23/7/2018, con la quale il Comandante Regionale del Lazio ha ordinato un'inchiesta formale e nominato l'Ufficiale inquirente, e chiede la condanna dell'amministrazione militare alla reintegrazione nel grado e al pagamento delle somme dovute.

Con la prima censura il ricorrente prospetta i vizi d'incompetenza funzionale del Comandante Interregionale nonché violazione e falsa applicazione degli *artt. 1389 e 2149 D.Lgs. n. 66 del 2010* in quanto nella fattispecie la competenza all'adozione della sanzione di stato nei confronti del militare spetterebbe al Comandante Generale della Guardia di finanza e non al Comandante Interregionale; anche la nomina e la convocazione di una seconda Commissione di disciplina rientrerebbero nella competenza di un diverso organo e, cioè, del Ministro della difesa o, al più, del Comandante Generale della Guardia di finanza.

Il motivo è infondato.

La competenza ad irrogare la sanzione di stato nei confronti degli appartenenti al Corpo della Guardia di finanza è, in via diretta, attribuita al Comandante Generale dall'*art. 2149 comma 2 lettera b) D.Lgs. n. 66 del 2010* (il ricorrente non rientra nella categoria degli ufficiali generali e colonnelli per i quali la lettera a della medesima disposizione prevede la competenza del Ministro dell'economia).

Come evidenziato in più occasioni dalla giurisprudenza, il rapporto tra Comandante Generale della Guardia di finanza e Comandanti Interregionali è assimilabile a quello esistente tra dirigenti generali e dirigenti non generali e disciplinato dagli *artt. 16 e 17 D.Lgs. n. 165 del 2001* che costituiscono principi generali applicabili anche alla materia del personale non contrattualizzato; nell'ambito di tale rapporto deve ritenersi legittima la delega esercitata, ai sensi degli *artt. 16 comma 1 lettera d) e 17 comma 1 lettera c) D.Lgs. n. 165 del 2001*, con la determina del 26/03/08 con cui il Comandante Generale ha attribuito ai Comandanti Interregionali la competenza all'adozione di una serie di atti tra cui quelli concernenti la cessazione dal servizio del personale dipendente (Cons. Stato n. 5146/19; Cons. Stato n. 5144/19; Cons. Stato n. 3459/16).

Nella vicenda in esame, pertanto, il Comandante interregionale aveva il potere di convocare una seconda Commissione di disciplina e di irrogare la sanzione di stato della perdita del grado per rimozione.

Con la seconda censura il ricorrente prospetta i vizi di carenza ed illogica motivazione, eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, sviamento, ingiustizia manifesta, erroneità dei presupposti di fatto e diritto, difetto d'istruttoria e violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità in quanto nella fattispecie il -OMISSIS- non avrebbe assunto volontariamente -OMISSIS- si spiegherebbe, infatti, "solo con -OMISSIS-).

In particolare, il ricorrente -OMISSIS-; tale -OMISSIS-, come comprovato da due consulenze depositate in atti.

Inoltre, ad avviso del ricorrente, lo-OMISSIS-o contiguità del -OMISSIS- con -OMISSIS-.

Il motivo è fondato.

Dagli atti di causa risulta che:

- il ricorrente presta servizio nel Gruppo Aereo della Guardia di finanza;
- nell'ambito dei controlli sanitari annuali previsti per l'accertamento dell'idoneità al volo (il -OMISSIS- è specialista di elicottero) -OMISSIS-) a seguito di un test di screening di primo livello su un -OMISSIS-;
- in data 12/06/18 gli esami di secondo livello (-OMISSIS-) hanno confermato l'esito positivo della analisi di primo livello;

- il 22/06/18 all'esito della visita medico-collegiale presso il Dipartimento Militare di Medicina Legale di Roma il ricorrente è stato riconosciuto idoneo al servizio ed è stata -OMISSIS-

- il 26/07/18 presso l'Istituto di Medicina Aerospaziale dell'Aeronautica Militare di Roma il -OMISSIS-, dopo l'espletamento di un ulteriore -OMISSIS-risultato negativo, è stato giudicato "idoneo quale equipaggio fisso di volo (EFV) con uso di lenti correttive da vicino";

- in data 23/07/18 con nota n. 343259/18/1295 il Comandante Regionale del Lazio della Guardia di finanza ha ordinato un'inchiesta formale disciplinare di stato a carico del ricorrente in relazione alla riscontrata-OMISSIS-;

- all'esito del procedimento disciplinare la Commissione di disciplina nella seduta del 10/12/18 ha ritenuto il ricorrente meritevole di conservare il grado;

- con determinazione n. -OMISSIS-del 06/03/19, il Comandante Interregionale dell'Italia Centrale ha nominato e convocato una diversa Commissione di disciplina, in base all'art.1389 lett. b) *D.Lgs. n. 66 del 2010*, la quale in data 03/04/19 ha espresso il giudizio di non meritevolezza alla conservazione del grado;

- con Det. n. 210087 del 2019 del -OMISSIS-il Comandante Interregionale della Guardia di finanza ha irrogato al -OMISSIS- la sanzione della perdita del grado per rimozione perchè, in relazione all'accertata positività alla sostanza -OMISSIS-, il -OMISSIS- si sarebbe "consapevolmente reso responsabile dei fatti, chiaramente desumibili dagli atti del medesimo accertamento, costituenti gravissimi illeciti disciplinari in quanto:

- con il suo agire ha arrecato gravissimo nocumento all'immagine e al prestigio del Corpo dinanzi ad Autorità esterne alla propria Istituzione (-OMISSIS-) investite dalla deprecabile vicenda di cui si è reso responsabile un appartenente alla Guardia di Finanza;

- le gravi responsabilità emerse:

- sono sintomatiche di una gravissima carenza delle qualità morali e caratteriali e denotano una ineludibile inconciliabilità con le finalità istituzionali;

- pongono l'inquisito in assoluta incompatibilità con lo status di militare del Corpo, tanto da legittimare a suo carico l'adozione di un provvedimento di natura espulsiva".

Ciò posto il Tribunale ritiene che gli atti impugnati siano viziati per difetto d'istruttoria e di motivazione non avendo la Guardia di finanza provato con il necessario grado di certezza o di elevata probabilità la volontaria assunzione di sostanza -OMISSIS- da parte del -OMISSIS-.

Con la censura il ricorrente prospetta, in sostanza, da una parte, la mancanza volontaria assunzione della sostanza -OMISSIS-, addebitando la positività ad

una possibile inalazione dei vapori della sostanza -OMISSIS- conservata in un locale attiguo, e, dall'altra, la possibilità di un falso positivo nell'accertamento effettuato dalla Guardia di finanza.

Il Collegio ritiene che entrambe queste circostanze non possano essere escluse con certezza alla luce delle concrete circostanze della fattispecie.

In particolare, l'univocità dell'accertamento di positività del -OMISSIS- alla sostanza -OMISSIS- risulta posta in dubbio da una serie di elementi.

Va, innanzi tutto, rilevato che il ricorrente, essendo in possesso della specializzazione di elicotterista, si è sempre sottoposto a controlli annuali; nella fattispecie il -OMISSIS-, su richiesta del reparto di appartenenza, ha deciso di anticipare la visita medico - legale di tre mesi.

Ne consegue che il militare era a conoscenza con anticipo della data prevista per il controllo medico, come, del resto, confermato dal rapporto finale del 18/09/18 redatto dall'Ufficiale inquirente, il che suscita un primo profilo di perplessità in relazione all'ipotesi della volontaria assunzione della sostanza a meno di non volere ritenere che il -OMISSIS- sia un consumatore abituale di sostanza, circostanza che, però, è esclusa dagli accertamenti effettuati negli anni precedenti e nel periodo successivo.

A ciò si aggiunga che le risultanze istruttorie hanno confermato che, nel locale attiguo all'hangar ove il -OMISSIS- ha prestato servizio, è stata custodita dal 23 agosto 2017 al giugno 2018 sostanza -OMISSIS- del -OMISSIS- (la circostanza è espressamente desumibile dal rapporto finale del 18/09/18 redatto dall'Ufficiale inquirente e dalla nota prot. n. (...) del 18/06/19 della Guardia di finanza).

In ordine allo stato di conservazione della sostanza va, poi, rilevato che:

- la documentazione fotografica redatta il 10/05/18 dalla Guardia di finanza - -OMISSIS-e trasmessa all'Ufficiale inquirente (allegato 20 all'atto introduttivo) evidenzia che le foglie non erano custodite in sacchi di plastica sigillati e che nessuna adeguata sigillatura è presente nel locale (risultano visibili solo i sigilli, costituiti da strisce di plastica bicolore, apposti sulle serrande all'esterno del locale);

- nel verbale redatto nella medesima data gli operanti danno espressamente atto del fatto che "le piante costituenti il reperto contraddistinto dalla lettera A...sono in evidente stato di macerazione" il che ha impedito loro di procedere alla campionatura del materiale in esame;

- nello stesso senso, dalle deposizioni dei colleghi del ricorrente, escussi dall'Ufficiale inquirente nel corso del procedimento disciplinare (allegati n. 25 e n. 26 all'atto introduttivo), emerge che il deposito ove era posizionata la sostanza -OMISSIS- era di materiale lamierato ed era contiguo allo spogliatoio

del personale e che la sostanza -OMISSIS- era custodita in buste non sigillate ma coperte da telo e generava un forte odore.

Alla luce delle predette circostanze le consulenze del 20/08/18 e del 07/12/18, prodotte dal ricorrente nel procedimento disciplinare, non hanno escluso la possibilità che le particolari modalità con cui è stata custodita la sostanza -OMISSIS- (in un deposito di lamiera esposto alle alte temperature e senza essere raccolte in sacchi sigillati) possano avere provocato un processo di vaporizzazione della sostanza stessa tale da potere comportare un'involontaria inalazione da parte di persone che, come il -OMISSIS-, hanno stazionato in locali attigui per un periodo significativo di tempo.

La tesi prospettata da parte ricorrente non risulta smentita con la necessaria certezza dalla consulenza effettuata, per conto dell'amministrazione, -OMISSIS-

La consulenza, infatti, è stata effettuata senza un accesso diretto dell'esperto ai luoghi e sulla base di circostanze, quali la conservazione delle foglie in buste di plastica sigillate e custodite in un'appendice dell'hangar "completamente sigillata e separata dagli ambienti dove normalmente viene espletata l'attività lavorativa" (così la nota prot. n. (...) del 18/06/19 della Guardia di finanza - Sezione Aerea di richiesta del parere tecnico) che risultano smentite dalle risultanze istruttorie di cui si è dato atto (escussioni di persone informate sui fatti, documentazione e verbale di campionatura redatti il 10/05/18).

Né, in senso contrario alla fondatezza della tesi prospettata da parte ricorrente, assume univoca rilevanza l'esito degli accertamenti effettuati sul restante personale in quanto non vi è la prova che gli altri militari abbiano prestato servizio nelle medesime condizioni del -OMISSIS- né che gli accertamenti medici siano tutti stati effettuati nel medesimo periodo (nella nota prot. n. (...) del 30/08/18 vi è riferimento indifferenziato agli accertamenti concernenti i piloti e manutentori che, però, espletano prestazioni lavorative diverse).

Il Tribunale, poi, ritiene di potere condividere, alla luce delle concrete circostanze fin qui evidenziate, anche le perplessità, manifestate da parte ricorrente nel gravame, in ordine all'attendibilità intrinseca degli accertamenti effettuati nei confronti del -OMISSIS-.

In quest'ottica va rilevato che:

- il ricorrente è risultato positivo al solo -OMISSIS-espletato l'08/06/18. La positività accertata (66 ng/ml) ha visto un superamento non significativo del limite massimo previsto (50 ng/ml);
- l'analisi di secondo livello effettuata il 12/06/18, poi, ha avuto ad oggetto il medesimo campione oggetto del precedente accertamento (si veda la nota del Centro di reclutamento della Guardia di finanza prot. n. (...) del 06/09/18);
- il ricorrente è risultato negativo ai successivi accertamenti per uso di -OMISSIS-

Gli accertamenti istruttori posti a fondamento della gravata sanzione non hanno spiegato in maniera esauriente le ragioni di questa diversità di risultati mancando ogni accenno, ad esempio, al periodo di tempo di permanenza nelle urine di eventuali sostanze stupefacenti.

Né l'amministrazione ha ritenuto di effettuare analisi di diverso tipo e più probanti quali, ad esempio, il test del-OMISSIS-il quale, secondo quanto risulta dalla letteratura scientifica, consente di rilevare l'utilizzo di sostanza -OMISSIS- con un periodo finestra antecedente di gran lunga superiore rispetto a quello oggetto di accertamento attraverso l'esame delle urine.

Sul punto, non merita condivisione la tesi contenuta nel provvedimento impugnato e ribadita nel corso del giudizio dalla parte resistente laddove addebita al ricorrente di non avere effettuato di propria iniziativa nell'immediatezza dei fatti le più sicure analisi del -OMISSIS- e del-OMISSIS- (pag. 22 della memoria depositata dall'amministrazione il 15/07/19).

Ed, infatti, così come desumibile dai principi generali che regolano la materia punitiva, spetta all'amministrazione fornire la prova certa, senza alcun margine di ragionevole dubbio, del fatto (nell'ipotesi in esame la volontaria assunzione di stupefacenti) che la stessa pone a fondamento della sanzione disciplinare di massimo rigore.

La mancanza di prova certa in ordine alla volontaria assunzione di sostanza -OMISSIS-, da parte dell'incolpato, palesa l'illegittimità della sanzione anche in relazione al profilo della "contiguità con soggetti che operano nell'illegalità" contestata al -OMISSIS- nel corso del procedimento disciplinare.

Tale condotta, infatti, è stata addebitata al ricorrente esclusivamente quale deduzione logica tratta dall'accertata volontaria consumazione di sostanza -OMISSIS- (nella nota prot. n. (...) del 02/08/18 la Guardia di finanza parla espressamente di "logica deduzione" evidenziando che agli atti del procedimento disciplinare non vi sono segnalazioni di P.G. comprovanti rapporti di ogni tipo del ricorrente con persone dedite ad attività illecite).

Ne consegue che, non essendo stata accertata con certezza l'assunzione volontaria di sostanza, viene meno anche la conseguenza (ovvero la contiguità con -OMISSIS-) che l'amministrazione ha desunto da tale condotta.

La fondatezza della censura in esame comporta l'accoglimento del ricorso (previa declaratoria di assorbimento degli ulteriori motivi i quali, contestando la proporzionalità della sanzione - la terza doglianza - e il difetto di motivazione della seconda convocazione - la quarta doglianza - presuppongono l'esistenza della volontaria assunzione di sostanza -OMISSIS- e, quindi, una circostanza ritenuta non accertata da questo Tribunale, come in precedenza specificato) e l'annullamento degli atti impugnati.

Per effetto del vincolo conformativo derivante dal presente provvedimento l'amministrazione dovrà reintegrare il ricorrente nel grado ed adottare ogni consequenziale provvedimento.

L'assoluta peculiarità fattuale della vicenda oggetto di causa giustifica la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti;

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definendo il giudizio:

- 1) accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati;
- 2) dispone la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'*articolo 52 commi 1 e 2 D.Lgs. n. 196 del 2003* e dell'*articolo 9 paragrafo 1 Reg. UE n. 2016/679*, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Maria Laura Maddalena, Consigliere