



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Delibera n. 782 Adunanza del 4 settembre 2019

Oggetto: Procedimento sanzionatorio avviato ex art. 54 bis co. 6 primo periodo del D.lgs. n. 165/2001 nei confronti del (*responsabile*) per l'adozione di misure ritorsive nei confronti del dipendente che segnala illeciti ai sensi dell'art 54 bis co. 1 d.lgs. 165/2001.

IL CONSIGLIO

VISTA la legge 6 novembre 2012 n. 190 e s.m.;

VISTO il d.lgs. 165/2001, e in particolare l'art 54 *bis* come modificato dall'art. 1 della l. 30 novembre 2017 n. 179;

VISTA la legge 24 novembre 1981 n. 689;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241;

VISTO il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104

VISTO il “*Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis de decreto legislativo n. 165/2001*” di cui alla delibera ANAC n. 1033 del 30 ottobre 2018 (GU n. 269 del 19.11.2019) come modificato dalla delibera ANAC n. 312 del 10 aprile 2019 (GU n. 97 del 26.4.2019);

VISTA la Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015;

Vista la comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art 54 *bis* co. 1 d.lgs. 165/2001 (prot. n. *omissis*);

Viste le memorie difensive e la documentazione pervenute in sede di istruttoria

Viste la comunicazione di risultanze istruttorie prot. (*omissis*);



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Visti gli elementi emersi in sede di audizione svoltasi innanzi al Consiglio in data *(omissis)*;

A. PREMESSA IN FATTO

La vicenda oggetto di procedimento sanzionatorio prende le mosse da un forte alterco avvenuto il giorno *(omissis)* tra il *segnalante* e *(omissis)*.

L'UPD, su richiesta del *segnalante* datata *(omissis)* decideva all'unanimità, in data *(omissis)*, di avviare un procedimento disciplinare contro *(omissis)*. In data *(omissis)* veniva, quindi, inviata a quest'ultimo la contestazione disciplinare e, successivamente, in data *(omissis)*, a fronte delle scuse del dipendente, l'UPD, nonostante la posizione contraria del *segnalante*, archiviava il procedimento disciplinare avviato. In seguito, in data *(omissis)*, il *segnalante* si dimetteva *(omissis)* e in data *(omissis)* deferiva all'A. G. i membri dell'UPD per i reati di abuso d'ufficio e omissione di atti d'ufficio, commessi, secondo la sua ricostruzione, non solo in relazione alla vicenda di *(omissis)* ma, più in generale, nell'ambito della gestione complessiva dei procedimenti disciplinari condotti in quegli anni.

Il procedimento penale *(omissis)*, instaurato a seguito di tale denuncia, veniva archiviato in data *(omissis)*.

Alla denuncia del *(omissis)* faceva seguito una seconda denuncia del *segnalante* in data *(omissis)*, con cui veniva deferita agli inquirenti la condotta di *(omissis)*. A seguito di tale denuncia, veniva instaurato il procedimento penale n. *(omissis)*.

Dopo circa cinque mesi dalla seconda denuncia, il *segnalante*, in data *(omissis)*, presentava una formale richiesta di riapertura del procedimento penale *(omissis)* archiviato il *(omissis)*, indicando come fatto nuovo, idoneo a consentire la riapertura delle indagini ai sensi dell'art. 414 c.p.p., l'esercizio dell'azione penale nei confronti di *(omissis)* nell'ambito del procedimento penale *(omissis)*. Nella suddetta richiesta si legge, infatti, quanto segue “*a seguito di regolare denuncia/querela presentata in data (omissis) presso la Stazione dei Carabinieri di (omissis), il P.M. (omissis) esercitava l'azione penale con udienza fissata in data (omissis)*”. Pertanto, egli chiedeva nuovamente di procedere penalmente nei confronti dei membri dell'UPD per gli stessi reati già denunciati in data *(omissis)*.

L'UPD, in data *(omissis)*, veniva a conoscenza, su segnalazione del RPCT del comune, del fatto che il *segnalante* aveva denunciato *(omissis)*. Pertanto, con nota prot. n. *(omissis)*, avviava un procedimento disciplinare nei confronti del *segnalante*.

Gli illeciti disciplinari contestati sono i seguenti:

- a. violazione dell'art. 6 comma 4 del Codice di comportamento secondo cui “*il dipendente segnala in via riservata al Responsabile della prevenzione della corruzione le situazioni di illecito o irregolarità di cui venga a conoscenza nel luogo di lavoro e durante lo svolgimento delle proprie mansioni. Sono oggetto di segnalazione i comportamenti, i rischi, i reati ed altre irregolarità che possono risultare a danno dell'interesse pubblico*”. Secondo la valutazione dell'UPD, il *segnalante* avrebbe violato tale norma per non aver informato



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

il Segretario Generale RPCT della denuncia penale contro *(omissis)*, già sottoposto a procedimento disciplinare, dando di fatto luogo ad un conflitto d'interessi dovuto alla circostanza di rivestire contestualmente, rispetto a fatti ritenuti penalmente rilevanti, la posizione di denunciante e quella di parte offesa.

- b. violazione dell'art. 10 comma 6 del Codice di comportamento a mente del quale *“ai dipendenti ed ai Responsabili di servizio è vietato rilasciare dichiarazioni agli organi di informazione inerenti l'attività lavorativa e quella dell'ente nel suo complesso, in assenza di una specifica autorizzazione da parte del sindaco”*. Il segnalante avrebbe violato tale disposizione per aver rilasciato, il *(omissis)*, una dichiarazione relativa ad una inchiesta oggetto di un servizio televisivo in onda su *(omissis)* e un'intervista al quotidiano *(omissis)*. In particolare, come si legge nel provvedimento sanzionatorio, l'UPD afferma che *“è evidente che il segnalante rilasciava volontariamente intervista al quotidiano on line”* e che *“tale intervista non risulta disconosciuta formalmente con denuncia/querela”*.

In data *(omissis)*, il segnalante presentava all'UPD istanza di annullamento della contestazione del *(omissis)*; in essa notiziava l'Ufficio di averne denunciato - in data *(omissis)* - i componenti nella persona del *(responsabile)*, *(omissis)* e *(omissis)*.

Il procedimento disciplinare si concludeva, in data *(omissis)*, con l'irrogazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio per 10 giorni, con privazione della retribuzione (provvedimento sanzionatorio n. *(omissis)*).

Nel corso del procedimento disciplinare, in particolare nella memoria del *(omissis)* inviata sia all'UPD che al sindaco del comune di *(omissis)*, il segnalante riferiva, non solo di aver denunciato il *(omissis)* all'A.G. tre membri dell'UPD, ma riferiva anche di aver deferito all'A.G. due suoi collaboratori *(omissis)*

Alla luce di ciò l'UPD, in data *(omissis)*, formulava nei confronti del segnalante una seconda contestazione disciplinare.

Gli illeciti disciplinari contestati sono i seguenti:

- a. violazione dell'art. 6 comma 4 del Codice di comportamento secondo cui *“il dipendente segnala in via riservata al Responsabile della prevenzione della corruzione le situazioni di illecito o irregolarità di cui venga a conoscenza nel luogo di lavoro e durante lo svolgimento delle proprie mansioni. Sono oggetto di segnalazione i comportamenti, i rischi, i reati ed altre irregolarità che possono risultare a danno dell'interesse pubblico”*;
- b. violazione dell'art. 8 del DPR n. 62 del 2013: *“Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza”*;
- c. condotta non conforme agli obblighi informativi in relazione all'art. 2 della Legge Quadro n. 65186: *il sindaco o l'assessore da lui delegato, nell'esercizio delle funzioni di cui al precedente articolo, impartisce le direttive, vigila sull'espletamento del servizio e adotta i provvedimenti previsti da leggi e regolamenti*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Il secondo procedimento disciplinare si concludeva in data *(omissis)* con l'irrogazione della sanzione della sospensione dal servizio per 12 giorni, con privazione della retribuzione (provvedimento sanzionatorio n. *(omissis)*).

Nelle more dello svolgimento del primo procedimento disciplinare, si inseriva il provvedimento n. *(omissis)* del *(omissis)* con cui il *(responsabile)*, in qualità di *istruttore* della progressione verticale, congelava la progressione di due soggetti aventi la qualifica *(omissis)*, ossia il *segnalante* e *(omissis)*. Ciò a causa del fatto che non risultavano pervenute le schede di valutazione individuale della performance dei dipendenti interessati, relativamente agli anni *(omissis)*. La scadenza per l'invio era fissata per il giorno *(omissis)*.

Il *segnalante* riferiva che in data *(omissis)* il comune di *(omissis)*, presso cui egli aveva prestato servizio in quegli anni, aveva inviato i verbali dell'OIV in cui era indicato il punteggio relativo alla sua valutazione di performance individuale. Inoltre egli, in data *(omissis)*, aveva comunque provveduto, su richiesta dell'*istruttore*, ad inviare a mezzo pec le sue schede di valutazione. Tale pec risulta consegnata alle ore 13.10 del *(omissis)*.

Tuttavia, proprio in data *(omissis)*, l'*istruttore* adottava il provvedimento di congelamento a causa della asserita mancata ricezione delle schede.

Il *segnalante*, quindi, presentava istanza di accesso agli atti in data *(omissis)* che veniva rigettata in data *(omissis)*. Nel provvedimento di rigetto l'*istruttore* della procedura afferma che *“il criterio obbligatorio di selezione sono le risultanze della valutazione della performance individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'istituto. Non sono stati redatti verbali. L'attribuzione è avvenuta sulla base della media individuale (omissis)”*.

Alla luce dell'accaduto, il *segnalante* lamentava la natura ritorsiva anche di tale provvedimento.

B. ISTRUTTORIA

Visti i fatti e i contenuti della documentazione pervenuta, l'Autorità, con nota prot. n. *(omissis)*, avviava il procedimento sanzionatorio nei confronti del *(responsabile)*. Ciò in quanto, considerato il nesso cronologico tra le denunce da parte del *segnalante* all'A.G. e i successivi provvedimenti adottati nei suoi confronti (provvedimento di blocco della progressione verticale del *(omissis)*, provvedimento disciplinare del *(omissis)*, provvedimento disciplinare del *(omissis)*,) si è ritenuta configurabile una possibile violazione dell'art 54 *bis* d.lgs. 165/2001.

Pertanto, si invitava l'Amministrazione a fornire la prova della natura non ritorsiva dei provvedimenti adottati nei confronti del *segnalante*, ai sensi dell'art 54 *bis* co. 7 d.lgs. 165/2001.

La memoria difensiva prot. n. *(omissis)* ripercorre la cronologia delle denunce presentate dal *segnalante* e, in merito alla prova dell'assenza di intento ritorsivo, si limita ad affermare quanto segue:

- *“l'evocazione della tutela di cui all'art. 54 bis d.lgs 165/2001 da parte del segnalante appare fuorviante per quanto appena esposto: il denunciante non viene in alcun modo sottoposto ad azioni discriminatorie o ritorsive per aver denunciato, dal momento che è lui stesso a sporgere denuncia dopo aver avuto contezza delle doverose azioni disciplinari nei suoi confronti”*;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

- “*si ritiene inoltre doveroso aggiungere che il procedimento disciplinare attivato con contestazione d’addebito prot. n. (omissis) scaturisce dalla violazione del codice di comportamento segnalata dal RPC e pertanto non si comprende perché il segnalante assuma che si tratti di azione ritorsiva o discriminatoria nei suoi confronti. Anche la successiva contestazione prot. n. (omissis) scaturisce da ulteriori addebiti per reiterate e ripetute violazioni del medesimo Codice di comportamento*”;
- “*in data (omissis), il segnalante formula istanza all’UPD tendente ad ottenere l’annullamento in autotutela della contestazione d’addebito (omissis) e, contestualmente, notifica l’UPD di averne denunciato - in data (omissis), - i componenti, nelle persone del (responsabile), (omissis) e (omissis)*”;
- “*l’UPD in data (omissis) non era a conoscenza della denuncia sporta dal segnalante in data (omissis); i componenti (omissis) sono venuti a conoscenza del procedimento penale scaturito dalla prima denuncia del (omissis) soltanto diversi mesi successivi alla data di archiviazione dello stesso da parte della Procura, intervenuta in data (omissis).*

Alla luce della scarsità di contenuti e di evidenze documentali della memoria del (omissis), l’Autorità riteneva che l’UPD non avesse fornito la prova circa l’assenza del carattere ritorsivo del provvedimento di congelamento della progressione verticale del (omissis), del provvedimento disciplinare del (omissis) e del provvedimento disciplinare del (omissis). Pertanto, ai sensi dell’art. 9 del Regolamento comunicava al (responsabile) la conclusione dell’Istruttoria e confermava la contestazione di illecito amministrativo oggetto della comunicazione dell’Autorità prot. ANAC n. (omissis), ai fini della sanzione di cui all’art 54 bis co 6 del d.lgs. 165/2001.

A seguito di tale comunicazione, l’UPD:

- presentava, nel termine di 10 giorni previsto dal suddetto art 9, una ulteriore memoria difensiva prot. ANAC (omissis) e
- contestualmente richiedeva l’audizione in Consiglio. L’audizione del (responsabile) e del dott. (omissis) si svolgeva il giorno (omissis). In sede di audizione, il Consiglio sospendeva il procedimento e formulava una richiesta di integrazione documentale (nota prot. (omissis))– con la quale “*al fine di poter adottare la decisione conclusiva*”, si richiedeva “*al Comune l’elenco delle decisioni dell’UPD che si sono concluse con l’irrogazione della sanzione dal 2017 ad oggi, indicando anche le contestazioni per le quali le sanzioni sono state irrogate*”. L’UPD con nota prot. (omissis), indicava i procedimenti disciplinari che dal 2017 ad oggi si concludevano con l’irrogazione di sanzioni disciplinari. Essi sono i seguenti:
 - (omissis)– Segnalante (omissis). – Contestazione (omissis).: Condotta non conforme ai propri doveri d’ufficio (art. 3 comma 4 CCNL 11.04.2008 Comparto Regioni ed Autonomie Locali) - il dipendente si era adoperato per lo smontaggio di una lapide senza tener conto degli obblighi dettati dal D.P.R 285/90, art. 88 e, in particolare, senza avvertire i familiari del defunto. Il procedimento si concludeva in data (omissis) con l’irrogazione della sanzione disciplinare del “rimprovero verbale” in quanto, pur in assenza di un pregiudizio per l’Ente, la condotta tenuta dal dipendente aveva inciso sui doveri inerenti l’esercizio delle attività manuali correlate al



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

profilo di appartenenza.

- *(omissis)* – *Segnalante (omissis)* – Contestazione *(omissis)*: Condotta non conforme ai principi di correttezza verso superiori (art. 3 comma 4 lett. “b” CCNL 11.04.2008 Comparto Regioni ed Autonomie locali) – inoltre, da parte della dipendente, di una missiva dal contenuto lesivo e denigratorio nei confronti del proprio superiore gerarchico ing. *(omissis)*. Nel corso dell’audizione la dipendente ha illustrato all’UPD le motivazioni ed osservazioni di natura strettamente personale che avevano condizionato la stesura della nota, riconducibili, da parte della stessa dipendente, alla propria percezione di un disagio lavorativo (non oggetto del procedimento disciplinare). La condotta è stata ritenuta incidente sui doveri inerenti i rapporti di leale collaborazione e pertanto, pur in assenza di pregiudizio per l’Ente, il procedimento si concludeva il *(omissis)* con l’irrogazione della sanzione del rimprovero verbale.
- IL *SEGNALANTE* – *(omissis)*– Contestazione prot. *(omissis)*: inosservanza del Codice di comportamento del Comune di *(omissis)*. Il procedimento si concludeva il *(omissis)* con la sospensione dal servizio e privazione della retribuzione per la durata di 10 gg.
- IL *SEGNALANTE*– *(omissis)*– Contestazione prot. *(omissis)*: Inosservanza del Codice di comportamento del Comune di *(omissis)*. Il procedimento si concludeva il *(omissis)* con la sospensione dal servizio e privazione della retribuzione per la durata di 12 gg.

Nella memoria del *(omissis)*, l’UPD argomenta, questa volta in modo diffuso, circa l’assenza del carattere ritorsivo dei provvedimenti adottati nei confronti del *segnalante*. La memoria, infatti, propone una diversa lettura della vicenda oggetto di procedimento sanzionatorio; tale vicenda, secondo l’UPD, sarebbe stata rappresentata dal *segnalante* in modo volutamente lacunoso e sarebbe rimasta tale nella ricostruzione dell’Autorità anche a causa delle incomplete controdeduzioni rappresentate nella memoria difensiva del *(omissis)*.

I. In particolare, per quanto riguarda il provvedimento di congelamento della progressione verticale (determinazione n. *(omissis)*), il *(responsabile)*, nell’allegato PEO della suddetta memoria difensiva, sostiene la totale assenza di intento ritorsivo dell’atto dirigenziale in esame. In particolare, ciò sarebbe dimostrato dalle seguenti considerazioni:

- il “congelamento” delle progressioni alle posizioni economiche “*(omissis)*” non riguardava solo il *segnalante* ma anche altri dipendenti comunali (ad es. il Dott. *(omissis)*);
- come si evince dalla documentazione presentata in data *(omissis)* su specifica richiesta dell’Autorità, un simile atto di congelamento era stato adottato anche in passato nei confronti della sig.ra *(omissis)*, per le stesse motivazioni poste a fondamento del congelamento disposto per il *segnalante*;
- a ben vedere, il provvedimento di congelamento aveva natura cautelativa e garantista; esso veniva adottato nelle more dell’acquisizione delle schede di valutazione a tutela di tutti gli interessati alla procedura, i quali, in assenza della richiamata determinazione, non avrebbero potuto più ambire alla progressione economica a valere sull’anno *(omissis)*;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

- la proposta di determinazione di attribuzione della nuova progressione orizzontale veniva caricata dal (*responsabile*) nel portale il giorno (*omissis*) alle ore 8:45 (proposta n. (*omissis*)); l'atto veniva sottoscritto a mezzo firma digitale alle ore 8:54, pubblicato nell'albo pretorio alle ore 9.10 ed inviato per la conservazione digitale alle ore 9:18 della medesima giornata.

II. Per quanto concerne i provvedimenti disciplinari adottati nei confronti del segnalante, l'UPD sostiene, anche per essi, la totale assenza di intento ritorsivo, argomentando come segue.

- Un primo elemento idoneo, secondo l'UPD, ad escludere la natura ritorsiva dei provvedimenti sanzionatori sarebbe costituito dal fatto che le sanzioni disciplinari irrogate al *segnalante* sarebbero state deliberate tutte all'unanimità. La deliberazione all'unanimità, nell'ambito di un organismo che si è rinnovato nel tempo, sarebbe un dato sintomatico dell'inesistenza di intento ritorsivo, anche in considerazione del fatto che non tutti i componenti dell'UPD che hanno sanzionato il *segnalante* - ad esempio (*omissis*) - erano stati destinatari della denuncia del (*omissis*). L'UPD, dunque, si domanda come sia possibile che tutti quelli che, nel tempo, si sono avvicendati nell'UPD possano aver agito con intento persecutorio nei confronti del *segnalante*, anche considerando che, ad es. (*omissis*), componente dell'UPD e (*omissis*), sarebbe estraneo ad ogni pregressa vicenda del comune, essendo arrivato a (*omissis*) solo pochi mesi prima.
- Un secondo elemento idoneo, secondo l'UPD, ad escludere l'intento ritorsivo sarebbe costituito dal carattere inderogabile e obbligatorio dell'azione disciplinare. I membri dell'UPD, quindi, a seguito della segnalazione del RPCT, avrebbero avuto l'obbligo di agire nei confronti del *segnalante*.
- Un terzo elemento idoneo, secondo l'UPD, a dimostrare l'assenza del carattere ritorsivo sarebbe la fondatezza delle motivazioni che hanno condotto all'adozione delle sanzioni disciplinari. In particolare, l'Ufficio in questione insiste circa la correttezza e legittimità della previsione contenuta nell'art 4 comma 6 del codice di comportamento, violata dal *segnalante* e fonte dei due provvedimenti sanzionatori.

Circa invece la sanzione disciplinare irrogata per la violazione dell'art. 10 comma 6 del Codice di comportamento, l'UPD descrive l'intera vicenda al fine di mettere in risalto la sua gravità e peculiarità. Riferisce che nella giornata di lunedì (*omissis*), il *segnalante* rilasciava, prima, una dichiarazione (*omissis*) per fatti legati all'inchiesta oggetto di una trasmissione in onda su (*omissis*) e, successivamente, un'intervista al quotidiano (*omissis*) in merito alle dichiarazioni già rese nel corso del medesimo servizio televisivo, della quale l'UPD riporta integralmente il contenuto: “*alla fine è stata la (omissis) con il segnalante ad intercettare sia la vettura che il conducente ed il giovane trasportato che però non è minorenne. È lo stesso segnalante a riferirlo*”. Inoltre, l'UPD evidenzia la lesività di tali affermazioni nei confronti dell'immagine del Comune di (*omissis*); in particolare, riferisce che dopo le dichiarazioni (*omissis*), il clima nello studio televisivo si infuocava e quelle dichiarazioni divenivano nel dibattito prova indiziante di una presunta assenza delle istituzioni locali o comunque di una indifferenza rispetto ad un tema che scuote le coscienze di tutti gli onesti, cittadini ed amministratori.

Alla luce di quanto riferito, l'Autorità invitava l'UPD a inviare entro il (*omissis*) le evidenze documentali/audio/video da cui risultasse la violazione da parte del *segnalante* dell'art. 10 co. 6 del



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

codice di comportamento, al fine di comprovare quanto affermato in sede di memoria difensiva del (omissis). Il riscontro perveniva in data (omissis).

Il (responsabile), infatti, trasmetteva:

- il video della trasmissione su (omissis).
- l'intervista del segnalante al quotidiano *on line* (omissis) e (omissis)

■ Ulteriore argomentazione formulata dall'UPD nella memoria è quella relativa alla asserita natura strumentale delle denunce presentate dal segnalante contro i membri dell'UPD. Ciò al fine di escludere l'applicazione al caso di specie dell'art. 54 *bis* d.lgs. 165/2001. L'UPD, infatti, evidenzia la possibilità che vi sia stata una strumentalizzazione, da parte del segnalante, dell'istituto del *whistleblowing*. In particolare, aderendo alla ricostruzione degli accadimenti fatta dall'UPD, la prima denuncia del segnalante contro i membri dell'UPD sarebbe stata presentata, non nell'interesse dell'integrità dell'amministrazione, bensì nel suo *esclusivo interesse personale*, quale quello di "vendicarsi" nei confronti dei membri dell'UPD per l'archiviazione del procedimento disciplinare cui era stato sottoposto (omissis). Ciò troverebbe conferma nel fatto che, poco dopo, il segnalante denuncerà anche (omissis). Similmente, anche la seconda denuncia (omissis) (*rectius* richiesta di riapertura delle indagini) sarebbe stata animata dall'*interesse esclusivamente personale* di bloccare l'instaurazione e la prosecuzione di un imminente procedimento disciplinare. Infatti, secondo quanto si legge nella memoria *de qua*, il segnalante si sarebbe determinato a richiedere l'apertura delle indagini in data (omissis) -cioè dopo sei mesi dall'archiviazione- solo perché era venuto a conoscenza, due giorni prima (omissis), di essere stato segnalato dal RPCT per l'avvio di un procedimento disciplinare nei suoi confronti. Egli avrebbe quindi utilizzato la richiesta di riapertura delle indagini datata (omissis) per impedire di essere sottoposto a procedimento disciplinare, sull'assunto che, avendo denunciato una prima volta l'UPD (denuncia archiviata) ed avendo, a suo modo di vedere, raccolto elementi nuovi che "avrebbero potuto" determinare la riapertura delle indagini contro l'UPD, tale organo, per ciò solo, non avrebbe potuto giudicarlo in sede disciplinare, ai sensi del divieto contenuto nell'art 54 *bis* d.lgs. 165/2001. A conferma di ciò si pone quanto affermato in sede di audizione dal (responsabile) che ha riferito che il segnalante sarebbe stato messo al corrente da parte del Segretario generale del Comune di (omissis) dell'intenzione di avviare nei suoi confronti, di lì a poco, un procedimento disciplinare. Ciò sarebbe avvenuto per via telefonica, alcuni giorni prima del (omissis), data in cui il segnalante presentava la richiesta di riapertura delle indagini ovvero la seconda denuncia nei confronti dell'UPD.

C. CONSIDERATO IN DIRITTO

I. Sulla qualifica del segnalante quale whistleblower

La prima questione esaminata dall'Autorità ha riguardato la possibilità di qualificare il segnalante quale *whistleblower* nonché la legittimità della scelta dell'UPD di negare al segnalante la qualifica di *whistleblower*. Nel corso dei due procedimenti disciplinari (contestazioni del (omissis) e del (omissis)), il segnalante invocava più volte le tutele di cui all'art. 54 *bis* 165/2001 le quali, però, gli venivano negate dall'Ufficio



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

precedente, che decideva per la continuazione del procedimento e l'irrogazione della sanzione disciplinare.

In particolare, come si legge in entrambi i provvedimenti sanzionatori, la tutela gli veniva negata in quanto, secondo l'UPD, “*il whistleblower è, come noto a tutti, colui che segnala nell'amministrazione in cui opera fatti illeciti mantenendo l'anonimato. Trattasi di figura la cui tutela è stata prevista per favorire l'emersione di fatti di corruzione grazie all'anonimato ma non si comprende come possa farsi riferimento alla figura e all'istituto nel caso del segnalante*”.

Ebbene, sul punto è evidente l'errore giuridico commesso dall'UPD circa i presupposti necessari per qualificare un dipendente pubblico, nella specie il *segnalante*, quale *whistleblower*.

In *primis*, non è certamente vero che il *whistleblower* è solo colui che segnala condotte illecite in forma anonima. Al contrario, come sancito dalle Linee Guida n. 6/2015, “*le segnalazioni anonime non rientrano, per espressa volontà del legislatore, direttamente nel campo di applicazione dell'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001. Si ribadisce che la tutela prevista da detto articolo non può che riguardare il dipendente pubblico che si identifica (diversamente, la tutela non può essere assicurata)*”. Ne deriva che il *segnalante*, proprio perché si è identificato “*con nome e cognome*” in sede di denuncia all'A.G., poteva astrattamente beneficiare delle tutele di cui all'art. 54 *bis* d.lgs. 165/01, le quali, al contrario, non avrebbero potuto essergli accordate se la sua segnalazione fosse avvenuta in forma anonima.

Né può accogliersi quanto affermato dall'UPD nella memoria del (*omissis*), secondo cui il *segnalante* non potrebbe comunque qualificarsi come *whistleblower* in quanto egli è un soggetto che ha l'obbligo giuridico di denunciare la commissione di fatti di reato ai sensi del codice penale e di procedura penale. Sul punto, si deve ribadire che la circostanza per cui un soggetto abbia l'obbligo giuridico di denunciare fatti di reato ai sensi del codice penale e del codice di procedura penale non esclude che egli possa essere un *whistleblower* laddove sia anche un dipendente pubblico. La norma contenuta nell'art. 54 *bis* d.lgs. 165/2001 infatti, presenta un ambito soggettivo e oggettivo più ampio rispetto a quelli del codice penale e del codice di procedura penale ed è rivolta a definire il particolare regime di tutela dei segnalanti dipendenti pubblici. La *ratio* delle due previsioni è dunque diversa. Pertanto, se è vero che la segnalazione all'A.N.AC., come affermato dalla Linee Guida, non sostituisce quella all'Autorità Giudiziaria, ben può essere che la medesima denuncia all'autorità giudiziaria sia, al tempo stesso, adempimento dell'obbligo di denuncia e presupposto per ottenere la tutela di cui all'art. 54 *bis* d.lgs. 165/2001.

Infine, non merita accoglimento nemmeno quanto sostenuto dall'UPD nelle sue memorie difensive circa l'asserita natura strumentale delle denunce presentate dal *segnalante*, che escluderebbe in capo a quest'ultimo la qualifica di *whistleblower*. Vi sono, infatti, diversi importanti elementi che consentono di ritenere che il *segnalante* abbia denunciato all'A.G. i fatti illeciti commessi dall'UPD anche nell'interesse all'integrità della p.a.

In particolare:

- nella prima denuncia del (*omissis*), il *segnalante* deferisce condotte tenute dall'UPD qualificate successivamente dal P.M. come reati di abuso d'ufficio e/o omissione di atti d'ufficio.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

In particolare il *segnalante*, oltre ad esporre le criticità relative alla vicenda riguardante il procedimento disciplinare contro (*omissis*), archiviato (*omissis*), contesta una più generale “*illegittima e non informata attività svolta dai componenti dell’UPD nell’applicazione delle sanzioni-disciplinari*”.

Più specificamente, il *segnalante* evidenzia come, “*a seguito di verifica degli atti di ufficio, effettuata in data (omissis), si sono riscontrate palesi incongruenze e disparità di trattamento tra i dipendenti sottoposti a procedimento disciplinare, in particolare, da una veloce verifica degli atti, solo nell’anno (omissis), si è avuto modo di riscontrare che sono stati attivati diversi procedimenti disciplinari, rispetto ai quali, per alcuni, procuravano la decadenza e, per altri, di portata disciplinare evidentemente meno rilevante, facevano seguire un esito diverso, nel dettaglio:*

(omissis)

- Relativamente alla seconda denuncia (*rectius* richiesta di riapertura delle indagini) del (*omissis*), non vi è prova certa che il *segnalante* fosse effettivamente a conoscenza, prima di questa, della volontà dell’UPD di avviare nei suoi confronti un procedimento disciplinare. Come risulta dalle evidenze documentali, la nota (*omissis*) (sfociata nella contestazione del (*omissis*) con cui il Segretario generale (*omissis*) notiziava l’UPD degli illeciti disciplinari commessi dal *segnalante*) risulta inviata unicamente all’indirizzo pec del (*responsabile*) e a nessun altro. Pertanto, non può affermarsi con certezza che la richiesta di riapertura delle indagini del (*omissis*) presentata dal *segnalante* avesse come unico intento quello di bloccare l’instaurazione e la prosecuzione dell’imminente procedimento disciplinare;
- Il “*fatto nuovo*” allegato dal *segnalante* per ottenere la riapertura del procedimento penale n. (*omissis*) archiviato il (*omissis*) è costituito dall’esercizio dell’azione penale da parte del pm (*omissis*) nei confronti di (*omissis*), con contestuale fissazione dell’udienza il giorno (*omissis*), nell’ambito del procedimento penale (*omissis*) instaurato a seguito della denuncia presentata dallo stesso *segnalante* contro (*omissis*) in data (*omissis*). Di tale fatto nuovo, indipendente dalla volontà del *segnalante*, egli afferma di essere venuto a conoscenza “*il giorno (omissis) (o forse qualche giorno prima) tramite l’ufficio URP della Procura di (omissis), a seguito di istanza presentata (ex art. 335 co. 3° CPP) in data (omissis)*”. Tale istanza è stata prodotta dal *segnalante* e risulta agli atti. Alla luce di ciò, sembra sussistere una circostanza fattuale idonea a giustificare la richiesta di riapertura delle indagini in data (*omissis*), dopo 6 mesi dalla archiviazione del primo procedimento penale e dopo 5 mesi dalla denuncia contro (*omissis*). Solo in tale momento, infatti, il *segnalante* è venuto a conoscenza di un fatto “*nuovo e sopravvenuto*” idoneo a consentirgli giuridicamente la proposizione di una richiesta di riapertura della indagini.

Alla luce di tali considerazioni, l’Autorità ritiene di dover qualificare il *segnalante* quale *whistleblower*, precisando che se anche coesistesse un interesse personale del *segnalante*, ciò non varrebbe di per sé ad escludere l’applicazione delle tutele di cui all’art. 54 *bis* d.lgs. 165/01. La norma, infatti, non richiede che la segnalazione avvenga nell’interesse *esclusivo* della p.a.; ciò significa che le tutele trovano applicazione anche quando l’interesse all’integrità della p.a. coincide o si accompagna con l’interesse privato del *segnalante*.

Poiché, quindi, il *segnalante* deve essere considerato un *whistleblower*, l’Autorità ha proceduto a verificare la natura ritorsiva dei provvedimenti adottati nei suoi confronti.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

II. Sul carattere ritorsivo dei provvedimenti adottati nei confronti del segnalante.

L'orientamento adottato dall'Autorità per valutare l'eventuale natura ritorsiva dei provvedimenti adottati nei confronti del *segnalante* è stato il seguente.

L'intento ritorsivo dell'autore della misura può dirsi esistente quando è possibile affermare che la ragione ultima che ha condotto all'adozione del provvedimento nei confronti del *whistleblower* sia la volontà di "punirlo" per aver segnalato. È, quindi, essenziale che, come nel caso di specie, vi sia una precedente segnalazione/denuncia di illeciti da parte del dipendente destinatario della misura, giacché è in relazione a tale segnalazione/denuncia che va valutato l'intento ritorsivo.

Inoltre quest'ultimo può desumersi anche dall'infondatezza o dalla pretestuosità delle motivazioni poste a fondamento dell'adozione della misura nonché tramite il ricorso a presunzioni gravi, precise e concordanti.

Alla luce di ciò, si è proceduto, nel caso in esame, a vagliare la fondatezza delle motivazioni dei singoli provvedimenti adottati nei confronti del *segnalante* al fine di valutarne l'eventuale pretestuosità e dedurne, in via indiziaria, l'intento ritorsivo.

1. Valutazione della natura ritorsiva del provvedimento disciplinare del (*omissis*).

Gli illeciti disciplinari contestati al *segnalante* il (*omissis*) e per i quali egli è stato sanzionato in data (*omissis*) sono stati descritti in premessa.

Relativamente all'illecito disciplinare lett. a) contenuto nel provvedimento sanzionatorio del (*omissis*), l'UPD motiva la sua decisione affermando che il *segnalante* "ha denunciato, con nome e cognome, i fatti che secondo la sua ricostruzione costituiscono fatti di reato in senso stretto e come tali vanno denunciati all'Autorità giudiziaria ma che, non per questo, non vanno fatti oggetto di comunicazione al sindaco e al RPCT (e comunque non illeciti che possono integrare il più ampio concetto di corruzione di cui alla I. 190/2012). Le denunce anonime del *whistleblower* del quale invoca la tutela vanno in ogni caso indirizzate al RPCT dell'amministrazione o all'ANAC; se fosse stato un segnalante anonimo-quale non può essere il segnalante con nome e cognome — avrebbe dovuto dunque informare il RPCT (...) Inoltre la sua omissione impediva comunque ai componenti dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari di valutare ogni eventuale comportamento contestato al citato dipendente di PM" (pp. 4 e 5 del provvedimento disciplinare).

L'UPD, dunque, sembra sostenere che:

- se anche il *segnalante* fosse qualificabile come *whistleblower*, egli avrebbe comunque violato l'art. 54 bis d.lgs.165/01 in quanto avrebbe avuto l'obbligo di denunciare i "fatti di reato in senso stretto" di cui era a conoscenza, al sindaco e al RPCT;
- vi sarebbe l'obbligo per il *whistleblower* di inoltrare le denunce presentate all'Autorità giudiziaria, anche al RPCT dell'amministrazione e all'ANAC;
- la mancata informazione al sindaco e al RPCT circa l'avvenuta denuncia nei confronti di (*omissis*) avrebbe impedito ai componenti dell'UPD di valutare ogni eventuale diverso rilievo del comportamento contestato a quest'ultimo.

Ebbene, sono evidenti le contraddizioni giuridiche in cui è incorso l'UPD nonché la grossolanità dei



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

ragionamenti giuridici condotti.

In particolare:

- vi è un'evidente contraddizione giuridica tra quanto sancito dalla norma del codice comportamento che si assume violata e la condotta che si contesta al *segnalante*. L'art. 6 comma 4 indicato dall'UPD, infatti, punisce la mancata comunicazione di situazioni di illecito o irregolarità di cui il dipendente sia a conoscenza. Ciò che, invece, si contesta al *segnalante* è di non aver informato il sindaco e il RPCT di aver denunciato un altro dipendente. È dunque evidente che non vi è coerenza tra la contestazione normativa e il comportamento ascritto al *segnalante*; la denuncia contro (*omissis*), infatti, non è un fatto illecito o una irregolarità da comunicare; inoltre, non viene nemmeno indicata dall'UPD la norma del codice di comportamento che avrebbe imposto al *segnalante* di informare il sindaco e il RPCT della denuncia sporta;
- non è dato cogliere il senso della categoria, creata dall'UPD, dei “reati in senso stretto” per i quali sussisterebbe l'obbligo di denuncia al sindaco e al RPCT;
- il dettato normativo di cui all'art 54 *bis* d.lgs. 165/2001 non consente di prevedere un obbligo di denuncia degli illeciti “in via riservata” al RPCT e/o al sindaco, laddove si ritenga che la riservatezza porti con sé l'esclusività. Se così fosse, infatti, il dipendente dovrebbe segnalare al solo RPCT, senza potersi rivolgere all'Autorità giudiziaria, e ciò determinerebbe una violazione del suo diritto di rivolgersi anche all'Autorità giudiziaria (art 24 Cost.);
- non può nemmeno ritenersi, come afferma l'UPD, che vi sia l'obbligo di inoltrare, anche al RPCT dell'amministrazione e all'ANAC, le denunce presentate dal *whistleblower* all'Autorità giudiziaria. L'art. 54 *bis* d.lgs. 165/2001, infatti, utilizzando la congiunzione “o”, pone i diversi organi destinatari della segnalazione in alternativa tra loro e non impone in alcun modo un obbligo di segnalazione congiunta. D'altronde, se si imponesse al denunciante di effettuare sempre la segnalazione anche al RPCT, si priverebbe il dipendente di tutela in tutti quei casi in cui sia lo stesso RPCT ad essere coinvolto nell'illecito;
- quanto affermato dall'UPD - circa la mancata comunicazione e le conseguenze che ne sono derivate - è certamente pretestuoso giacché il *segnalante* aveva già provveduto a segnalare la condotta di (*omissis*) all'UPD e al sindaco in data (*omissis*). È proprio da tale comunicazione che è nato il procedimento disciplinare a carico di (*omissis*), conclusosi poi con l'archiviazione. Ed è solo dopo tale archiviazione che il *segnalante* ha presentato denuncia all'A.G. contro (*omissis*). Pertanto, non solo la comunicazione, che l'UPD ritiene omessa, c'è stata, ma non sussiste nemmeno il conflitto di interessi che l'UPD configura in capo al *segnalante* giacché egli ha denunciato (*omissis*) solo dopo essersi dimesso (*omissis*) e solo dopo che il procedimento disciplinare a carico di (*omissis*) si era concluso con l'archiviazione;
- il provvedimento disciplinare nei confronti del *segnalante* è stato adottato da soggetti che erano a conoscenza del fatto di essere stati penalmente denunciati proprio dalla persona sottoposta dinanzi a loro ad azione disciplinare. Di tali denunce l'UPD è stato infatti notiziato sicuramente in data



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

(omissis) attraverso la memoria presentata dal *segnalante* (che tra l'altro chiedeva il riconoscimento delle tutele di cui all'art 54 *bis* d.lgs. 165/2001). Alla luce di quanto sopra, ai sensi dell'art 6 *bis* l. 241/90 e tenuto conto della sussistenza di un potenziale conflitto di interessi, i membri dell'UPD denunciati avrebbero dovuto astenersi. Ciò trova conferma nel disposto dell'art. 7 del codice di comportamento dei dipendenti pubblici secondo cui “*il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi (...) di persone con le quali abbia causa pendente o grave inimicizia (...) Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza*”. Nel caso di specie, non solo sussisteva un procedimento penale pendente tra i membri dell'UPD, denunciati, e il *segnalante*, denunciante, ma sussistevano anche ragioni di opportunità che avrebbero dovuto indurre i membri dell'UPD ad astenersi, al fine di evitare un potenziale conflitto di interessi e una situazione di grave inimicizia certamente connaturata al fatto di essere stati denunciati proprio da colui che si apprestavano a giudicare disciplinarmente. Non può, dunque, condividersi quando affermato dall'UPD nel provvedimento sanzionatorio e cioè che coloro i quali procedono disciplinarmente nei confronti del loro denunciante non si trovino, per ciò solo, in una situazione di conflitto di interessi.

- Né può accogliersi l'obiezione formulata dall'UPD, secondo cui, qualora si ritenesse sussistente il suddetto conflitto di interessi, il soggetto sottoposto a procedimento disciplinare potrebbe dolosamente dar luogo ad una paralisi della relativa azione denunciando l'organo disciplinare. Tale argomento, infatti, non è coerente con quanto si è verificato nel caso di specie poiché il *segnalante* ha denunciato i membri dell'UPD prima della contestazione disciplinare; il suddetto intento doloso, quindi, non può configurarsi in capo a costui, ignaro, al momento della denuncia, dell'imminente azione disciplinare a suo carico.

2. La valutazione della natura ritorsiva del provvedimento sanzionatorio del (omissis)

Gli illeciti disciplinari contestati al *segnalante* nel provvedimento sanzionatorio del (omissis) sono stati illustrati in premessa. Similmente a quanto avvenuto già con il primo provvedimento disciplinare, il *segnalante* viene sanzionato per “*non aver informato né il Segretario Generale RPCT né il sindaco di aver denunciato penalmente il dipendente (omissis); di aver segnalato alla Procura della Repubblica c/o il Tribunale di (omissis) (omissis) e sempre (omissis) (omissis)*”. Inoltre, l'UPD afferma nuovamente che egli non può godere delle tutele di cui all'art 54 *bis* d.lgs. 165/2001 in quanto non ha segnalato in forma anonima; l'UPD nega nuovamente la sussistenza di un conflitto di interessi in capo ai suoi membri. Infine, l'UPD dichiara, alle pagine 2 e 3 del provvedimento, di essere venuto conoscenza delle denunce presentate nei propri confronti dal *segnalante* innanzi all'A.G. prima dell'adozione del provvedimento sanzionatorio.

Così riassunti i contenuti del provvedimento che ripercorre e “*copia*” molte parti già contenute in quello del (omissis), l'Autorità ritiene evidente che le motivazioni dell'UPD appaiano nuovamente infondate e pretestuose.

In particolare, si considera quanto segue:



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

- in merito alla negazione della qualifica di *whistleblower*, essa appare nuovamente errata per i medesimi motivi espressi in relazione al provvedimento del *(omissis)*;
 - in merito alla sussistenza del conflitto di interessi, vale quanto già detto in relazione al provvedimento del *(omissis)*;
 - in merito all'illecito disciplinare di cui al punto a) del provvedimento sanzionatorio del *(omissis)* -v. pag. 3 del presente provvedimento-, si richiama quanto già sopra affermato circa il contrasto tra l'art 54 *bis* d.lgs. 165/2001 e l'imposizione di un obbligo di riservatezza e quindi di esclusività al momento della segnalazione;
 - relativamente agli illeciti disciplinari di cui ai punti b) e c) del provvedimento sanzionatorio del *(omissis)* – v. pp. 3 e 4 del presente provvedimento-, si rileva che il sindaco non può considerarsi superiore gerarchico del *segnalante* in quanto la subordinazione di costui rispetto al sindaco è di natura politica e non gerarchica; il *segnalante*, infatti, in quanto Ufficiale di Polizia Giudiziaria, dipende gerarchicamente dall'Autorità Giudiziaria, cui infatti si è rivolto;
 - anche ritenendo che il *segnalante* dipenda gerarchicamente dal sindaco, l'UPD non ha comunque tenuto conto dei recenti principi sanciti dalla Corte Cost. con sentenza del 7.11.2018. In essa, si è affermato che, se è vero che gli ufficiali e gli agenti della polizia giudiziaria dipendono gerarchicamente dai vertici dei rispettivi apparati e, dunque, in definitiva, dal potere esecutivo, è anche vero che la Costituzione non ammette «che si sviluppino, foss'anche per legittime esigenze informative ed organizzative, forme di coordinamento investigativo alternative a quello condotto dal pubblico ministero competente».
- La Corte osserva che *«la comunicazione ai superiori gerarchici di informazioni di significato investigativo, indipendentemente da un vaglio preliminare affidato al prudente apprezzamento dell'autorità giudiziaria, carica di significati indebiti la stessa dipendenza burocratica degli appartenenti alla polizia giudiziaria rispetto a tali loro superiori, rischiando per converso di indebolire la dipendenza funzionale rispetto al pubblico ministero, con elusione del delicato equilibrio scolpito nella disposizione costituzionale in questione».*
- in ogni caso l'informazione di cui l'UPD lamenta la mancanza, in realtà, c'è stata; e ciò in quanto il *segnalante*, come risulta agli atti, aveva provveduto, in data *(omissis)* (prot. *(omissis)*), a notificare il sindaco circa la presentazione delle denunce di cui si discute nei confronti di *(omissis)*.

In conclusione, la superficialità dei ragionamenti giuridici condotti dall'UPD nell'adozione dei due provvedimenti disciplinari di cui si è detto, la grossolanità degli errori commessi nell'interpretazione del codice di comportamento nonché nell'inquadramento della figura del *whistleblower* deve essere valutata come un elemento idoneo a ritenere provato in via indiziaria il dolo ritorsivo.

Tale grossolanità, infatti, diviene la spia sintomatica della natura pretestuosa delle motivazioni poste a base delle sanzioni disciplinari, le quali, quindi, oltre che infondate giuridicamente, possono dirsi animate da un intento ritorsivo.

Il sudetto intento, inoltre, risulta provato in via indiziaria, non solo in virtù della pretestuosità delle motivazioni fondanti le sanzioni, ma anche alla luce di altri elementi fattuali che, letti congiuntamente a



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

queste, consentono di affermare che la ragione ultima che ha condotto all'adozione dei provvedimenti disciplinari nei confronti del *segnalante* sia stata la volontà di “punirlo” per aver segnalato.

Si tratta, in particolare:

- della sussistenza di una evidente situazione di conflitto di interessi creatasi tra il *segnalante* e i membri dell'UPD, i quali, nonostante fossero a conoscenza del fatto di essere stati denunciati dal *segnalante* prima delle contestazioni disciplinari, non si sono astenuti.
- della peculiare circostanza che dal 2016 ad oggi (v. segnalazione ANAC del *segnalante* del *(omissis)* e nota prot. *(omissis)* dell'UPD) il *segnalante* sia stato l'unico dipendente, sottoposto a procedimento disciplinare, ad aver subito una sanzione particolarmente afflittiva quale la sospensione del servizio con privazione della retribuzione;
- della circostanza altrettanto peculiare che in casi ben più gravi l'UPD non abbia dato alcun seguito alla procedura di contestazione, facendo in tal modo decadere l'azione disciplinare (vedi sopra) e che, addirittura, secondo quanto riferito dal *segnalante*, non siano stati avviati procedimenti disciplinari a carico di dipendenti comunali indagati nell'anno 2016 per il reato di peculato di cui all'art. 314 c.p. (allegato n. 12 della segnalazione ad ANAC del *(omissis)*)

Nemmeno è apparso sufficientemente persuasivo quanto affermato dall'UPD nelle sue memorie difensive al fine escludere l'intento ritorsivo.

In particolare:

- la circostanza che l'UPD non fosse a conoscenza delle denunce del *segnalante* nel momento in cui è stata formulata la contestazione disciplinare, non è dirimente. Infatti, a nulla rileverebbe il fatto che l'UPD, in data *(omissis)*, non fosse stato a conoscenza delle precedenti denunce presentate dal *segnalante* nei confronti dei suoi membri, in quanto è lo stesso (*responsabile*) ad affermare che l'UPD ha avuto conoscenza della denuncia del *(omissis)* in data *(omissis)*, cioè prima di adottare entrambi i provvedimenti disciplinari del *(omissis)*. Lo stesso può dirsi anche rispetto alla denuncia del *(omissis)* della quale i componenti dell'UPD hanno avuto conoscenza in data *(omissis)* attraverso la memoria presentata dal *segnalante* nel corso del procedimento disciplinare. *L'intento ritorsivo, quindi, deve essere valutato non in relazione alla contestazione che è atto neutro (tanto che il procedimento disciplinare, dopo di essa, ben potrebbe essere archiviato), bensì guardando al provvedimento conclusivo del procedimento disciplinare.* Ne deriva che il *segnalante* ha subito l'irrogazione di una sanzione disciplinare da parte di soggetti che ben sapevano di essere stati da costui denunciati davanti all'A.G.. Pertanto, quanto affermato dal (*responsabile*) non esclude, anzi, avvalorata la possibilità che, come sostenuto dal *segnalante*, i membri dell'UPD, dopo aver avuto conoscenza dell'esistenza delle denunce nei loro confronti, si siano accordati per concludere il procedimento disciplinare con l'irrogazione della sanzione (e non con una archiviazione).
- né può essere condiviso quanto affermato dall'UPD circa la possibilità di escludere la sussistenza dell'intento ritorsivo attraverso la prova dell'unanimità raggiunta nell'adozione della sanzione disciplinare. La sussistenza dell'intento ritorsivo, infatti, non può essere esclusa per il solo fatto che la



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

deliberazione dell'organo collegiale sia avvenuta all'unanimità: se è vero che due componenti dell'UPD non erano stati denunciati da dal *segnalante*, è altrettanto vero che tre componenti, cioè la maggioranza, in quanto destinatari delle denunce, hanno potuto orientare la posizione degli altri e accordarsi nel senso di sanzionare il *segnalante* con finalità ritorsiva. Il dato dell'unanimità, astrattamente considerato, non è di per sé dirimente per escludere l'intento ritorsivo.

- similmente, a differenza di quanto sostenuto dall'UPD, non può ritenersi che il carattere inderogabile e obbligatorio dell'azione disciplinare sia idoneo ad escludere l'intento ritorsivo. Infatti, il carattere inderogabile dell'azione disciplinare è recessivo rispetto all'obbligo di tutelare il dipendente che sia qualificabile come *whistleblower*. Il tal senso, l'esigenza di rispettare quanto sancito dall'art. 54 *bis* d.lgs. 165/2001 impone all'UPD di astenersi dall'avviare il procedimento disciplinare contro il dipendente pubblico qualificabile come *whistleblower* laddove l'eventuale sanzione possa dirsi ritorsiva. Ne deriva che l'art 54 *bis* d.lgs. 165/2001 costituisce una deroga al carattere obbligatorio del procedimento disciplinare.

3. La negazione della natura ritorsiva del provvedimento di congelamento della progressione verticale del (*omissis*)

Quanto sostenuto dall'UPD nella memoria del (*omissis*) e le evidenze documentali contestualmente prodotte, hanno condotto l'Autorità a ritenere veritiera la ricostruzione dell'UPD. Il (*responsabile*), infatti, non poteva assolutamente essere a conoscenza della pec del *segnalante* quando ha adottato il provvedimento di congelamento della progressione. Quest'ultimo, infatti, veniva pubblicato alle ore 9.10 mentre la pec del *segnalante* veniva consegnata alle ore 13.03. Inoltre, l'adozione di un provvedimento di congelamento della progressione è avvenuta anche in altre occasioni per altri dipendenti, a conferma del fatto che situazioni analoghe hanno ricevuto un trattamento analogo, senza alcuna volontà di "punire" il *segnalante*.

Pertanto, si ritiene di dover escludere il carattere ritorsivo di tale provvedimento.

D. PRECISAZIONI E CONTRODEDUZIONI RISPETTO A QUANTO AFFERMATO E RICHIESTO NELLA MEMORIA DEL (*omissis*).

Nell'ultima parte della memoria difensiva del (*omissis*), l'UPD lamenta una invasione di competenze da parte dell'ANAC che, nel valutare la fondatezza delle contestazioni disciplinari, si sarebbe sostituita all'UPD.

A tal proposito, si precisa che l'Autorità, nell'esaminare la fondatezza delle motivazioni delle sanzioni irrogate al segnalante non mirava a sostituirsi alle valutazioni dell'UPD. Le valutazioni svolte, infatti, sono state unicamente finalizzate ad individuare indizi gravi, precisi e concordanti che potessero far ritenere provata la sussistenza dell'intento ritorsivo.

La grossolanità dell'errore giuridico, infatti, può costituire un indizio di tale intento giacchè alla luce di tale grossolanità, la motivazione della sanzione può configurarsi come pretestuosa e quindi animata da motivazioni non giuridiche ma ritorsive.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Deve infine precisarsi che l'accoglimento della richiesta, avanzata nella memoria del (*omissis*) di procedere alla sospensione in via cautelativa del procedimento sanzionatorio in attesa della definizione del procedimento penale è contraria al dettato normativo dell'art. 54 *bis* d.lgs. 165/2001.

La norma, infatti, laddove afferma che le tutele del *whistleblower* vengono meno in caso di accertamento della responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione, fa riferimento a tutte quelle ipotesi in cui tale accertamento sia avvenuto in modo esplicito. Ciò non avviene nel caso in cui il procedimento penale, instauratosi in seguito alla denuncia del *whistleblower*, sia archiviato giacché l'archiviazione non comporta alcun accertamento della responsabilità penale del denunciante per i reati di cui al comma 9 dell'art. 54 *bis* d.lgs. 165/2001. Pertanto il *whistleblower* conserva comunque le tutele previste da tale norma.

Allo stesso modo, la pendenza di una denuncia contro il *whistleblower* per i reati di diffamazione e calunnia non consente di invocare il comma 9 dell'art 54 *bis* d.lgs. 165/2001 poiché, fino a quando non viene pronunciata la sentenza di condanna, non può dirsi avvenuto alcun accertamento della responsabilità penale.

Pertanto, l'Autorità non potrebbe in nessun caso sospendere il procedimento sanzionatorio per attendere gli esiti del procedimento penale poiché, alla luce del disposto del comma 9 dell'art 54 bis d.lgs. 165/2001, è evidente che il procedimento penale e il procedimento sanzionatorio innanzi all'Autorità procedono separatamente, almeno fino alla condanna penale di primo grado.

E. DETERMINAZIONE DELLA SENZIONE

Ai sensi dell'art 54 *bis* co. 6, primo periodo d.lgs. 165/2001, secondo cui “*qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro*”, si determina la sanzione amministrativa pecuniaria minima di euro 5.000.

Si precisa che la *ratio* dell'art. 54 *bis* d.lgs. 165/2001 presuppone che la responsabilità per l'adozione della misura ritorsiva sia personale e che la sanzione amministrativa pecuniaria sia irrogata esclusivamente alla persona fisica responsabile e non alla p.a. di appartenenza.

Tutto quanto ciò premesso e considerato e, in particolare, alla luce:

- della successione temporale tra le denunce presentate innanzi all'A.G. da parte del *segnalante* e i successivi provvedimenti ritenuti ritorsivi;
- delle risultanze istruttorie;
- dell'illegittima negazione a costui delle tutele di cui all'art 54 *bis* d.lgs. 165/2001;
- dell'evidente situazione di conflitto di interessi creatasi tra il *segnalante* e i membri dell'UPD, i quali, nonostante fossero a conoscenza del fatto di essere stati denunciati dal *segnalante* prima delle contestazioni disciplinari, non si sono astenuti;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

- degli errori giuridici commessi dall'UPD, talmente grossolani da far ritenere pretestuosi e ritorsivi i provvedimenti adottati nei confronti del *segnalante*;

DELIBERA

- La natura ritorsiva ai sensi dell'art 54 *bis* del d.lgs 165/2001 dei provvedimenti sanzionatori adottati dall'Ufficio Procedimenti Disciplinari del Comune di (*omissis*) nei confronti del *segnalante* e di seguito identificati:
 - provvedimento sanzionatorio n. (*omissis*);
 - provvedimento sanzionatorio n. (*omissis*);
- Di irrogare la sanzione pecuniaria in misura pari a euro 5.000 (cinquemila) al (*responsabile*), in qualità di firmatario dei provvedimenti dichiarati ritorsivi;
- Il pagamento della sanzione pecuniaria dovrà essere effettuato entro 30 giorni dalla data della comunicazione del presente provvedimento; in caso contrario si procederà all'iscrizione a ruolo delle somme dovute.
- Una copia del bonifico con cui viene effettuato il pagamento deve essere anticipata all'Autorità.
- Il presente provvedimento è comunicato al (*responsabile*) da ANAC, al RPCT del Comune di (*omissis*) ed è pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità nonché sul sito istituzionale del Comune di (*omissis*).
- Avverso la presente delibera è ammesso ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Roma nel termine di 60 giorni, ai sensi dell'art. 119, comma 1, lettera b) del d.lgs. 104/2010.

Raffaele Cantone

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 11 settembre 2019

Il Segretario

Maria Esposito