



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 184

Adunanza del 19 febbraio 2020

Oggetto: procedimento sanzionatorio avviato nei confronti del dott. *Omissis* per l'adozione di misure discriminatorie/ritorsive nei confronti di un *whistleblower*

Riferimenti normativi: art. 54 bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 1 della l. 30 novembre 2017, n. 179.

Parole chiave: *whistleblower* –sanzioni disciplinari–esiguità–art. 54 co 6 bis d.lgs. 165/2001–ragione estranee alla segnalazione–comportamento benevolo

Massima

L'art 54 bis d.lgs. 165/2001 vieta l'irrogazione di sanzioni disciplinari che siano "determinate dalla segnalazione" ma non impedisce di sanzionare il whistleblower per comportamenti diversi, ulteriori ed estranei al fatto della segnalazione. Diversamente, si attribuirebbe al whistleblower la licenza di violare, senza alcuna ripercussione, il codice di comportamento adottato da ogni amministrazione.

Massima 2

La fondatezza della sanzione, la sua esiguità e la sua applicazione in modo proporzionato e ragionevole nonché il comportamento benevolo tenuto dal responsabile successivamente all'adozione del provvedimento sanzionatorio possono costituire elementi idonei ad escludere la sussistenza dell'intento ritorsivo.

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;



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 primo periodo d.lgs. 165/2001 (prot. n. *omissis*);

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

1. Considerazioni in fatto

Il dott. *omissis*, vicesegretario comunale della *omissis* presentava una denuncia alla Procura regionale Corte dei Conti-Sezione di *omissis*, in data *omissis*. In essa egli riferiva possibili irregolarità contabili di cui era venuto a conoscenza in ragione della sua attività lavorativa. Inoltre, secondo quanto affermato dallo stesso *omissis*, egli consegnava in data *omissis* una ulteriore relazione, redatta il *omissis*, alla Procura della Repubblica di *omissis*, nelle mani del P.M. *omissis*.

Successivamente, in data *omissis*, *omissis* presentava una segnalazione di illeciti anche ad ANAC. Tale segnalazione veniva successivamente integrata finché, in data *omissis*, l’Autorità acquisiva la piena conoscenza della possibile violazione dell’art. 54 bis d.lgs. 165/2001. In particolare, il dott. *omissis* sosteneva di aver subito ritorsioni per aver denunciato alla Corte dei Conti e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di *omissis* irregolarità contabili e condotte illecite di cui era venuto a conoscenza in ragione della sua attività lavorativa; tali ritorsioni sarebbero consistite nell’irrogazione di due sanzioni disciplinari (prov. prot. n. *omissis* provv. prot. n. *omissis*).

Entrambe le sanzioni venivano adottate dal dott. *omissis*, in qualità di Responsabile per i procedimenti disciplinari.



Autorità Nazionale Anticorruzione

La prima di esse, provv. prot. n. *omissis*, irrogava a *omissis* la sanzione pari a 200 euro per i seguenti motivi:

- A. la mancata sua partecipazione in qualità di vice Segretario comunale della omissis in sostituzione del Segretario Generale, assente per congedo ordinario, alla riunione della Giunta del comune di omissis stabilita per il giorno giovedì omissis (dopo peraltro aver concordato la data e l'ora di convocazione della riunione con il Sindaco la settimana precedente e posto a diretta conoscenza che ogni comunicazione successiva si sarebbe dovuta indirizzare al Vice Sindaco che la sostituiva) con il risultato, che i componenti la Giunta si sono comunque regolarmente riuniti ma non hanno potuto approvare le proposte di deliberazione che risultavano già inserite nel relativo gestionale complete dei pareri dei responsabili degli Uffici e affrontare altri argomenti; la mancata possibilità della Giunta comunale di poter deliberare soprattutto su alcune proposte ha comportato un ingiustificato slittamento, aggravio dei termini procedurali, ha determinato un disservizio ed è stata fonte di un sentito disagio per gli amministratori in quanto si sono trovati impossibilitati a poter deliberare nei termini previsti trovandosi altresì a dover posticipare immotivatamente la "comunicazione ai cittadini dell'attività amm.va comunale mediante bollettino a cadenza periodica semestrale consolidata nel tempo" ritenuta di estrema importanza dagli amministratori stessi per il perseguimento dei fondamentali obiettivi di pubblicità e trasparenza che l'amministrazione si è data;*
- B. omessa comunicazione formale al Sindaco f.f. della mancata possibilità a poter partecipare alla giunta, condotta che risulta non conforme ai doveri di correttezza verso i componenti degli organi di vertice;*
- C. mancato svolgimento, per tutto il periodo di assenza del Segretario generale, della indispensabile e necessaria attività di collaborazione/comunicazione/raccordo con gli amministratori; dei compiti di direzione amministrativa e assistenza agli uffici del Comune di omissis connaturati alla funzione confermati dal fatto che non ha contattato gli uffici e mai si è presentato presso la sede del comune di omissis.*

Il secondo provvedimento disciplinare, provv. prot. n. *omissis*, irrogava a *omissis* la sanzione pecuniaria pari a 300 euro per i motivi che seguono:

- A. Violazione delle modalità di esercizio dell'obbligo di astensione di cui all'art. 7 dell'allegato A dell'accordo stralcio di rinnovo del CCPL 2016/18, biennio economico 2016/17 del personale dell'area della Dirigenza e Segretari Comunali del Comparto Autonomie locali (codice di comportamento dei dipendenti PAT ed enti strumentali), in quanto non ha provveduto a comunicare tempestivamente la propria presunta situazione di incompatibilità con l'esercizio delle funzioni di Responsabile del procedimento di nomina di un difensore per la costituzione in giudizio del comune.*



Autorità Nazionale Anticorruzione

2. Istruttoria

Alla luce del *fumus* della possibile violazione da parte di *omissis* dell'art 54 bis d.lgs. 165/2001, l'Autorità avviava il procedimento sanzionatorio nei confronti di costui con nota prot. ANAC n. *omissis*,

Pertanto, si invitava il suddetto soggetto a fornire la prova dell'assenza di un suo intento ritorsivo nell'adozione dei provvedimenti disciplinari nei confronti di *omissis*.

Con nota prot. ANAC n. *omissis* e con nota prot. ANAC n. *omissis* pervenivano due memorie difensive da parte del *omissis*.

3. Considerazioni in diritto

Alla luce della lettura di entrambe le memorie, l'Autorità ritiene che omissis abbia fornito la prova dell'assenza di un qualsiasi intento ritorsivo.

In particolare, ciò si ritiene considerando quanto segue.

- Le segnalazioni del dott. *Omissis* avanti alla Procura della Corte dei Conti (*omissis*) e alla Procura della Repubblica di *omissis* (*omissis*) non sono in alcun modo collegabili all'attività del dott. *omissis*, posto che costui, fino alla data del *omissis* svolgeva le funzioni di Segretario generale della *omissis* in convenzione con il Comune di *omissis* e solo, a far data dal *omissis*, veniva nominato dalla *omissis* Segretario generale della *omissis*. Ne deriva che, a differenza di quanto ritenuto inizialmente, le segnalazioni presentate da *omissis* del *omissis* non hanno potuto in alcun modo rappresentare motivo di fondamento del presunto "*clima di ostilità e inimicizia nei confronti del dott. omissis*" posto che esse non potevano certamente riguardare l'attività del dott. *omissis*. Ne deriva che diviene difficile configurare in capo a quest'ultimo un intento ritorsivo e vendicativo nei confronti di *omissis*, non ricoprendo *omissis* alcun incarico nel periodo in cui le denunce sono state presentate.
- Nella stessa prospettiva perde rilevanza anche l'elemento indiziario costituito dall'avvenuta conoscenza da parte di *omissis* della sua qualità di indagato nell'ambito del procedimento penale n. *omissis* (conoscenza avvenuta in data *omissis* al momento della notifica della proroga del termine delle indagini preliminari nell'ambito del procedimento penale suddetto). Sul punto, infatti, *omissis* ha evidenziato che tale procedimento penale non ha nulla a che vedere con le segnalazioni del *omissis* del novembre *omissis* e del luglio *omissis* né, in generale, con la persona di costui e/o con l'attività svolta da parte dello stesso. Il procedimento penale in esame, infatti, interessava una specifica vicenda inerente *omissis* già in corso da circa un anno prima dell'avvio della gestione associata dei Comuni. *Omissis*, in particolare, riferisce di aver



Autorità Nazionale Anticorruzione

avuto accesso agli atti del procedimento penale per apprestare la necessaria attività difensiva e che, dall'esame di detta documentazione, non sarebbe ravvisabile in alcun modo né un ruolo né una qualsiasi attività collegabile al dott. *omissis*. Alla luce dei nuovi elementi introdotti da *omissis*, è evidente che non vi sono elementi per affermare che *omissis* abbia ritenuto *omissis* responsabile del suo rinvio a giudizio, giacché l'azione penale è stata esercitata per vicende che nulla hanno a che vedere con quanto denunciato da *omissis*. Non vi sono, dunque, motivi per ritenere che *omissis* abbia agito per “punire” *omissis* o per vendicarsi nei suoi confronti. Pertanto, quello che aveva costituito un possibile indizio circa la sussistenza di un presunto intento ritorsivo in capo a *omissis* non può più essere tenuto in considerazione.

- Come precisato da *omissis*, le sanzioni disciplinari irrogate a *omissis* ***si basano entrambe sull'assunzione di comportamenti omissivi e di grave ritardo posti in essere da omissis nell'adempiere ai propri compiti e funzioni.***

- In particolare, la sanzione di cui al provv. prot. n. *omissis*, viene irrogata in quanto il dott. *omissis*, a fronte dell'avvenuta notifica al Comune di un ricorso giuslavoristico, non aveva in alcun modo gestito il procedimento, nulla relazionando al riguardo alla Giunta né in ordine alle modalità e tempo di costituzione in giudizio, né in ordine alla sua presunta incompatibilità a istruire il procedimento in quanto citato come teste dipendente ricorrente. *Omissis* sottolinea che “la dichiarazione di incompatibilità da parte del dott. *omissis* risultava pervenuta al Protocollo solo 2 giorni prima della scadenza del termine perentorio (*omissis*) per la costituzione in giudizio ex art 416 c.p.c. da parte dell'Ente e comunque non tempestivamente, come stabilito dal codice di comportamento, essendo trascorsi più di 30 giorni dalla notifica del ricorso. Tanto con le conseguenti ed evidenti difficoltà dell'Amministrazione di procedere alla costituzione in giudizio con soli due giorni di preavviso”.

- La seconda sanzione, provv. prot. n. *omissis*, viene invece irrogata in quanto, in data *omissis*, perveniva a *omissis* una diversa segnalazione a firma congiunta della *omissis* del Comune associato di *omissis*, relativa all'assunzione di comportamenti omissivi da parte di *omissis* nell'adempiere ai propri compiti istituzionali da *omissis* che non aveva svolto i propri doveri sostitutivi peraltro già concordati con gli amministratori stessi.

In disparte le motivazioni addotte da *omissis* a giustificazione dei comportamenti disciplinarmente contestati, si deve ritenere che entrambe le sanzioni siano fondate su fatti diversi ed ulteriori (che nulla hanno a che vedere con la segnalazione). L'art 54 bis d.lgs. 165/2001 vieta l'irrogazione di sanzioni disciplinari che siano “determinate dalla segnalazione” ma non impedisce di sanzionare il *whistleblower* per



Autorità Nazionale Anticorruzione

comportamenti diversi, ulteriori ed estranei al fatto della segnalazione. Se così fosse, si attribuirebbe al *whistleblower* la licenza di violare, senza alcuna ripercussione, il codice di comportamento adottato da ogni amministrazione. Pertanto, ciò sarebbe già di per sé sufficiente per escludere il nesso di connessione causale tra le sanzioni disciplinari e le denunce presentate da *omissis*.

- Né le motivazioni poste a fondamento delle sanzioni irrogate possono dirsi pretestuose (e in quanto tali sintomo della sussistenza di un dolo ritorsivo in capo a *omissis*) in quanto le omissioni poste in essere da *omissis* integrano oggettivamente le violazioni contestate e come tali sono state sanzionate, tra l'altro in modo proporzionato e ragionevole. Infatti, come affermato da *omissis*, alla luce dell'esiguità delle sanzioni irrogate, non sembra esserci sproporzione tra la gravità delle sanzioni pecuniarie inflitte e i fatti contestati, visto anche il ruolo apicale ricoperto, e considerato che nel caso in esame sono state adottate misure disciplinari espressamente individuate dal contratto collettivo come applicabili in caso di "gravità non rilevante".

Tale proporzione esclude sia la pretestuosità della contestazione disciplinare sia la possibilità di affermare che vi sia stato da parte di *omissis* un intento ritorsivo: se realmente quest'ultimo avesse agito con l'intento di "punire" *omissis* in quanto *whistleblower*, egli avrebbe potuto approfittare dell'occasione per irrogare a quest'ultimo le sanzioni nella loro misura massima. Diversamente, non solo in entrambi i casi è stata irrogata a *omissis* la sanzione pecuniaria, cioè la sanzione meno grave per il ruolo dirigenziale, ma è stata anche effettuata da *omissis* una gradazione della sanzione certamente non orientata da alcuna volontà di eccesso, giacché in un caso si è optato per la misura minima (Euro 200,00) e nell'altro caso per la misura poco superiore al minimo - vista la diversità dei fatti a base della contestazione - (Euro 300,00).

- Infine, un ulteriore elemento idoneo ad escludere la sussistenza di un intento ritorsivo in capo a *omissis* nonché la sussistenza di un clima di ostilità nei confronti di *omissis* è costituito dall'esame della vicenda che vede quest'ultimo richiedere la revoca del suo incarico di RPCT. In tale occasione, l'Amministrazione, lungi dall'approfittare di tale richiesta per eliminare un dipendente "scomodo", comunica a *omissis* che *"la Conferenza dei Sindaci a maggioranza ha confermato la fiducia nella persona del vice Segretario e l'incarico di RPCT per i Comuni associati ritenendo che le sanzioni al medesimo irrogate non siano rilevanti e non facciano venire meno la fiducia nei suoi confronti che rimane immutata e quindi si ritiene che Lei sia persona integerrima e professionalmente preparata per ricoprire in modo adeguato l'incarico di RPCT"*. È dunque evidente che se ci fosse stato un disegno discriminatorio e ritorsivo nei confronti di *omissis*, l'Amministrazione avrebbe strumentalizzato l'irrogazione delle sanzioni disciplinari e le avrebbe utilizzate per giustificare la revoca



Autorità Nazionale Anticorruzione

del suo incarico di RPCT. Ciò non è avvenuto a dimostrazione dell'assenza di dolo ritorsivo nell'operato dell'Amministrazione e di *omissis*.

Alla luce degli elementi probatori sopra richiamati, si ritiene che il dott. *omissis* abbia fornito la prova del fatto che le sanzioni disciplinari adottate nei confronti del dott. *omissis* siano state irrogate per motivazioni completamente estranee alle segnalazioni presentate da quest'ultimo.

Tutto quanto ciò considerato,

DELIBERA

di archiviare il procedimento sanzionatorio avviato ex art. 54 bis co 6 primo periodo d.lgs. 165/2001 con provv. prot. ANAC n. *omissis* nei confronti del dott. *omissis* per accertata assenza della natura ritorsiva di entrambi i provvedimenti disciplinari prot. n. *omissis* e prot. n. *omissis* adottati nei confronti del dott. *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.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 3 marzo 2020

Il Segretario Maria Esposito