

DELIBERA N. 673 del 22 settembre 2021

Fasc. Riservato Anac UWHIB n. (omissis)

Oggetto: Società (omissis) - Procedimento sanzionatorio avviato con nota prot.(omissis) nei confronti del presunto responsabile (omissis) ai sensi dell'art. 54 bis co. 6 primo periodo d.lgs. 165/2001 e dell'art. 10 del Regolamento *"per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001"* adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n. 690 del 1 luglio 2020 (GU n. 205 del 18.8.2020).

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

Dipendente pubblico – segnalazione di illeciti – licenziamento - ragioni estranee - assenza di ritorsività - insussistenza del potere sanzionatorio

Massima

Il dipendente pubblico che segnala presunte condotte illecite e che viene licenziato per ragioni estranee alla segnalazione non è tutelabile ai sensi dell'art. 54 bis co. 6 primo periodo del d.lgs. 165/2001 in quanto non vengono ad esistenza i presupposti per l'esercizio dei poteri sanzionatori di cui all'art. 54 bis medesimo.

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 *“per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001”* adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n. 690 del 1 luglio 2020 (GU n. 205 del 18.8.2020);

Vista

la Delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021;

Vista

la relazione dell'Ufficio Vigilanza per le segnalazioni dei *whistleblowers*,

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 22 settembre 2021;

Delibera

Premessa in fatto

Il segnalante (omissis) è stato dipendente della società (omissis) dal (omissis) al (omissis), data della sua destituzione dal servizio.

Sin dal (omissis) il segnalante (omissis) segnalava l'esistenza di gravi irregolarità (omissis). In particolare:

- In data (omissis) il segnalante (omissis) segnalava dette irregolarità al Sindaco del Comune di (omissis), al Presidente e al Direttore generale della società (omissis).
- Con pec del (omissis), il segnalante (omissis) segnalava anche all'Organismo Interno di Vigilanza del Gruppo (omissis).
- Con una mail del (omissis), inviata tra gli altri al D.G. (omissis), al Direttore del personale, (omissis), e all'Organismo di Vigilanza (OdV) del Gruppo (omissis), il segnalante (omissis) segnalava di essere in possesso di prove (omissis).
- In data (omissis), il segnalante (omissis) denunciava (tramite mail) anche al Comando dei Carabinieri di (omissis) le suddette irregolarità.
- In data (omissis) il segnalante (omissis) segnalava anche ad ANAC la truffa (omissis), senza tuttavia comunicare presunte misure ritorsive. Pertanto, con note prott. (omissis), ANAC archiviava la segnalazione, per quanto di competenza, e la inviava alla Procura della Repubblica di (omissis) per i relativi seguiti.
- Infine, in data (omissis), il segnalante (omissis) si rivolgeva nuovamente ad ANAC segnalando le condotte illecite sopradescritte e comunicando, questa volta, di aver subito misure ritorsive. La documentazione veniva acquisita, da ultimo, il giorno (omissis).

Sui quattro procedimenti disciplinari indicati dal segnalante quali misure ritorsive

-Primo procedimento disciplinare n. (omissis)

A distanza di pochi giorni dalla segnalazione effettuata ai Carabinieri il (omissis), con nota prott. (omissis), a firma del Direttore del personale (omissis), la società avviava il primo procedimento disciplinare nei confronti del segnalante.



Nella nota di avvio il Direttore del personale (omissis) contestava al segnalante (omissis) di aver redatto, avvalendosi degli strumenti aziendali e dunque in orario di lavoro, due esposti *“attribuendone falsamente la paternità ai colleghi (omissis), apponendovi le firme di costoro e inviandoli alle autorità di controllo a loro nome senza aver ricevuto alcun mandato e autorizzazione degli stessi”*.

Si contestava inoltre che la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di (omissis), nell'ambito del procedimento (omissis) avviato a seguito delle querele presentate da (omissis), aveva disposto (omissis) il rinvio a giudizio del segnalante (omissis) per rispondere del reato ex art. 494 c.p. di sostituzione di persona. Con nota prot. (omissis), il procedimento disciplinare veniva sospeso, in attesa dell'esito del giudizio penale (omissis).

Con sentenza (omissis), passata in giudicato, (omissis) il Tribunale penale di (omissis) assolveva il segnalante (omissis) del reato a lui ascritto *“per non aver commesso il fatto”*.

- Secondo procedimento disciplinare n. (omissis)

Contestualmente alla sospensione del primo procedimento disciplinare, con nota prot. (omissis), a firma del Direttore del personale, (omissis), veniva avviato un secondo procedimento disciplinare nei confronti del segnalante (omissis) al quale, questa volta, si contestava *“di aver proferito ingiurie e gravi minacce nei confronti di colleghi e superiori ponendo in essere condotte anche di possibile rilevanza penale”*.

In particolare, il Direttore del personale (omissis) contestava al segnalante (omissis) di aver proferito nei locali aziendali, il giorno (omissis), *“ingiurie e minacce”* contro di lui e contro il collega (omissis).

Sul punto va precisato che proprio il (omissis), il segnalante (omissis) aveva ricevuto dalla posta interna della società (omissis) una lettera anonima in cui si diceva: *“hanno messo volontariamente i file nel tuo computer perché hai denunciato dal (omissis) i continui furti (omissis). Oltre a questo sei scomodo perché sei informato su tutte quelle irregolarità che fanno, non sanno più come farti tacere”*.

Il segnalante (omissis), quindi, dopo aver fatto protocollare la suddetta lettera (omissis) la inviava al Presidente, al Direttore Generale e a (omissis), suo superiore gerarchico.

A seguito di tali accadimenti, (omissis), il (omissis) e il Direttore del personale querelavano il segnalante (omissis) per le presunte minacce, determinando così l'apertura di un nuovo procedimento penale a carico di quest'ultimo (omissis) attualmente definito con dispositivo (omissis).

Con note dell'(omissis), il segnalante (omissis) presentava le proprie giustificazioni nell'ambito del suddetto secondo procedimento disciplinare.

Con nota prot. (omissis) il procedimento disciplinare veniva sospeso per la possibile attivazione di procedimenti penali in ordine ai fatti e circostanze oggetto di contestazione.

Con nota dell'(omissis), il Direttore del personale (omissis) riattivava il (secondo) procedimento disciplinare e, valutate insufficienti le giustificazioni fornite dal segnalante, procedeva ad adottare *“l'opinamento”* della destituzione dal servizio, ritenendo che il comportamento del dipendente fosse tale da minare i presupposti di serenità e sicurezza del luogo di lavoro e la futura correttezza dell'adempimento dei suoi obblighi contrattuali.

Le giustificazioni presentate dal segnalante (omissis) in data (omissis) venivano respinte con nota prot. (omissis) in cui il Direttore del personale confermava l'opinamento della destituzione dal servizio e procedeva anche alla sospensione preventiva dal servizio e dalla paga.

Con nota prot. (omissis) il segnalante impugnava l'opinamento della destituzione dal servizio e dalla paga, chiedendo il pronunciamento del Consiglio di Disciplina, ai sensi dell'art. 53 comma 8 del RD 148/1931.

In data (omissis), il Consiglio di Disciplina rigettava l'impugnazione e per l'effetto confermava l'opinamento della destituzione in ragione del fatto che *"i fatti contestati sono accaduti in locali aziendali e durante l'orario di lavoro e che gli stessi sono stati circostanziati e valutati dalla società attraverso le deposizioni rese dai colleghi presenti all'evento che hanno confermato la veridicità e l'attendibilità di quanto addebitato ... tali fatti sono di per sé sufficienti per una valutazione autonoma e complessiva della fattispecie rispetto al giudizio che dei medesimi verrà effettuato in sede penale"*.

Con nota del (omissis) il Direttore Generale (omissis) comunicava al segnalante (omissis) il rigetto dell'impugnazione e la conferma della destituzione dal servizio.

Con nota del (omissis), il segnalante (omissis) impugnava stragiudizialmente detta destituzione e, successivamente, in data (omissis) presentava ricorso al Giudice del Lavoro, tuttora pendente.

Terzo procedimento disciplinare n. (omissis)

Contestualmente all'adozione dell'opinamento della destituzione dal servizio dell'(omissis), con nota (omissis) veniva avviato il terzo procedimento disciplinare sempre sui fatti del (omissis), e sempre a firma del Direttore del personale, (omissis). Si contestava al segnalante (omissis) di essere stato l'autore della lettera anonima ricevuta in sede il (omissis). Veniva così ascritta al segnalante (omissis) la paternità di un documento sulla base delle risultanze di una *"relazione tecnica redatta da un autorevole perito specializzato"* non allegata alla contestazione.

In data (omissis) veniva transitoriamente sospeso anche detto terzo procedimento.

Quarto procedimento disciplinare n. (omissis)

Con nota prot.(omissis), a firma del DG (omissis), veniva avviato il quarto procedimento disciplinare in cui si contestava al segnalante (omissis) la presenza nel suo computer di una pluralità di documenti e filmati non attinenti all'attività aziendale, e, quindi, anche a causa dei numerosi accessi a "Facebook ", *"di aver violato l'obbligo di dedicare il suo tempo lavorativo all'attività aziendale, di aver utilizzato impropriamente gli strumenti aziendali e le reti informatiche aziendali, nonché di aver esposto la scrivente al pericolo di introdurre nei propri sistemi operativi, elaborati e applicazioni, virus informatici o alla possibilità di alterare la stabilità degli stessi"*.

Con nota prot. (omissis), a firma del DG (omissis), la società (omissis) sospendeva anche detto quarto procedimento disciplinare.

Riassumendo: tre procedimenti disciplinari sospesi (il primo n. omissis), il terzo n. (omissis) e il quarto n. (omissis), e uno (il secondo) concluso con la destituzione (n. omissis).

Sul trasferimento quale ulteriore presunta misura ritorsiva

Con ordine di servizio prot. (omissis), a firma del Direttore del personale (omissis), il segnalante, da addetto alla (omissis), veniva assegnato al reparto "(omissis)".

Secondo il segnalante, il demansionamento sarebbe stato conseguenza delle varie segnalazioni presentate per la truffa (omissis).

Con nota prot. (omissis), il difensore del segnalante (omissis) inoltrava il dispositivo della sentenza di assoluzione del segnalante (omissis) perché "il fatto non sussiste" in merito alle presunte minacce oggetto del capo di imputazione di cui al processo penale promosso su querela di parte (omissis).



Considerazioni in diritto

Sulla qualifica di (omissis) quale whistleblower

Innanzitutto occorre valutare se la segnalazione rientra nella previsione dell'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001 e se il segnalante (omissis) può essere qualificato come *whistleblower*.

A tal proposito l'art. 54 bis co 1 d.lgs. 165/2001 prevede che *"il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione"*.

Nel caso di specie, il segnalante:

- riveste la qualifica di "dipendente pubblico";
- le segnalazioni avevano ad oggetto presunte condotte illecite;
- le presunte condotte illecite erano conosciute in ragione del proprio rapporto di lavoro;
- le segnalazioni sono state fatte nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione;
- le segnalazioni sono state fatte sia ai Carabinieri che ad ANAC.

Quanto sopra consente di ritenere integrati i cinque presupposti richiesti dalla norma per poter ritenere realizzata la fattispecie descritta dal legislatore all'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001. Pertanto il segnalante (omissis) può essere qualificato come un *whistleblower*.

Istruttoria

1. L'avvio del procedimento sanzionatorio.

L'Autorità,

considerato che:

- in data (omissis), il segnalante (omissis) aveva segnalato al Comando dei Carabinieri di (omissis) presunti illeciti riguardanti la truffa (omissis);
- successivamente a detta segnalazione, erano stati avviati quattro procedimenti disciplinari di cui uno culminato con la destituzione in data (omissis);
- il segnalante ha ritenuto tale provvedimento pretestuoso e causalmente determinato dalla segnalazione di fatti illeciti relativi alla truffa (omissis);
- il segnalante è qualificabile come whistleblower;

ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'avvio di un procedimento per l'eventuale irrogazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 54 *bis*, comma 6, primo periodo d.lgs. 165/2001 nei confronti del Direttore del

personale (omissis) presunto responsabile in quanto firmatario dei provvedimenti ritenuti ritorsivi adottati nei confronti del segnalante (omissis).

Detto procedimento sanzionatorio, quindi, veniva avviato con prot. ANAC n. (omissis); il presunto responsabile avrebbe dovuto fornire la prova di non aver adottato con intento ritorsivo i provvedimenti contestati dal segnalante (omissis).

Successivamente all'avvio del procedimento sanzionatorio, il segnalante (omissis) ha inviato ulteriore documentazione di cui ai prott. ANAC nn. (omissis).

2. La memoria difensiva del presunto responsabile.

Con nota prot. (omissis), il presunto responsabile (omissis) Direttore del personale della società (omissis) (omissis) e in servizio con altra mansione presso la società (omissis) fino al (omissis), ha fatto pervenire la propria memoria difensiva completa di allegati.

Nella memoria difensiva, il presunto responsabile (omissis) sostiene che la destituzione del segnalante (omissis) non sarebbe stata determinata dalla segnalazione di presunti fatti illeciti ("truffa (omissis) ") del (omissis), - truffa già denunciata alle forze dell'ordine dalla stessa società (omissis) in persona del suo Presidente (omissis) il (omissis) - né da quelle che l'hanno preceduta, bensì dal comportamento tenuto dal segnalante (omissis), il quale, il (omissis), nei locali aziendali avrebbe minacciato di morte sia lui che il (omissis).

Parimenti non avrebbe avuto scopo ritorsivo l'assegnazione ad altro ufficio del segnalante (omissis), trattandosi, nel caso di specie, di una normale riorganizzazione degli uffici che aveva interessato parte del personale, compreso il segnalante (omissis).

3. Sulla assenza della natura ritorsiva del trasferimento e della destituzione dal servizio.

Nel corso dell'istruttoria che ha seguito l'avvio del procedimento sanzionatorio sono emersi elementi che consentono di affermare che il trasferimento, e la successiva destituzione dal servizio del segnalante (omissis), nulla hanno a che vedere con le segnalazioni sui (omissis) da quest'ultimo presentate. I fatti posti alla base del provvedimento di destituzione dal servizio riguardano, infatti, le minacce di morte proferite, nei locali aziendali, dal segnalante (omissis) nei confronti del presunto responsabile e di (omissis), dopo la lettura da parte del segnalante (omissis) della lettera con la quale un anonimo gli rivelava l'intenzione dell'Azienda di "*metterlo a tacere*" in quanto informato in merito a "*tutte quelle irregolarità*". E' vero che il segnalante (omissis) sostiene di non aver mai minacciato di morte né il presunto responsabile (omissis) né (omissis), tant'è che egli avrebbe addirittura querelato per calunnia i dipendenti (omissis) e (omissis), i quali, presenti al momento dei fatti, avevano affermato di averlo udito minacciare di morte il presunto responsabile e (omissis). Ma la querela per (omissis) è stata archiviata e, soprattutto, l'esame della documentazione consente di ritenere fornita la prova della non ritorsività di entrambi i provvedimenti in contestazione.

- 1) Non vi è rapporto di causalità tra le segnalazioni del segnalante (omissis) e i suddetti provvedimenti. A riprova di ciò vale evidenziare, tra l'altro, che le segnalazioni presentate dal segnalante (omissis) sono sempre state riscontrate dal presunto responsabile (omissis), tanto che, nel mese di (omissis), la società



- denunciava alle Forze di Polizia la truffa (omissis) e, (omissis), prima ancora della denuncia del segnalante (omissis) ai Carabinieri e ad ANAC, l'Azienda aveva già licenziato ben dieci dipendenti.;
- 2) Esiste un notevole lasso di tempo tra la prima segnalazione sulla truffa (omissis) e i provvedimenti ritenuti ritorsivi (omissis);
 - 3) Sussistono sufficienti elementi per ritenere che il segnalante (omissis) abbia effettivamente minacciato il presunto responsabile e (omissis).

Sul tale ultimo punto vale, infatti, evidenziare che diversi dipendenti, sia in sede di chiarimenti forniti all'Azienda sia in sede di sommarie informazioni innanzi all'Autorità giudiziaria, hanno confermato di avere udito il segnalante minacciare il presunto responsabile e il collega (omissis).

Peraltro, la verosimiglianza della ricostruzione fornita dai colleghi del segnalante (omissis) è confermata anche dalla circostanza che i sanitari del 118, recatisi sul posto il (omissis), sollecitavano l'intervento dei Carabinieri. È chiaro che laddove fosse stato necessario il solo intervento sanitario, gli operatori del 118 non avrebbero avuto motivo di rivolgersi ai Carabinieri.

A quanto sopra va ad aggiungersi la considerazione circa il temperamento del segnalante(omissis), definito nella relazione ex art. 53, commi 3 e 4 del RD 148/1931 posta alla base dell'atto di opinamento, come un soggetto con scarso autocontrollo e incline al litigio. In detta relazione si evidenzia, infatti, che il segnalante (omissis) ha subito nella società (omissis) ben 22 procedimenti disciplinari, alcuni dei quali dovuti anche a litigi e discussioni avute con i passeggeri durante il servizio di conduzione degli autobus cui per un periodo è stato preposto.

Non vi è poi alcun nesso causale nemmeno tra le segnalazioni del segnalante (omissis) e la nota del (omissis) di trasferimento del dipendente presso il reparto "(omissis)"; si è trattato, al riguardo, di una riorganizzazione che ha interessato non solo il segnalante (omissis), ma anche molti altri dipendenti.

Si rammenta sul punto che *"La ritorsione non sussiste, ad esempio, allorquando la misura contestata dal segnalante sia motivata da ragioni estranee alla segnalazione ovvero laddove risulti che le misure organizzative, ritenute ritorsive, siano state adottate non solo nei confronti del whistleblower ma anche di altri dipendenti che non hanno presentato segnalazioni di illeciti. Inoltre, l'intento discriminatorio non sussiste nemmeno nella circostanza in cui il presunto responsabile abbia tenuto il medesimo comportamento anche in epoca antecedente alla segnalazione"* (pagg. 21 e 22 Linee Guida Delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021).

Il presunto responsabile (omissis), dunque, ha dimostrato, ai sensi dell'art 54 bis, co. 7 del d.lgs. 165/2001, che i provvedimenti adottati nei confronti di segnalante (omissis), e da quest'ultimo ritenuti ritorsivi, sono imputabili a ragioni diverse dalle segnalazioni. Pertanto, per difetto dei prescritti presupposti, si ritiene inapplicabile al caso di specie la disposizione contenuta all'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001.

Né a diverse e opposte conclusioni è possibile giungere in considerazione della sentenza del Tribunale (omissis), che ha assolto il segnalante dai reati ascritti *"perché il fatto non sussiste"*; infatti, ciò che è stato dimostrato e che rileva ai fini della definizione del presente procedimento è esclusivamente l'assenza di un nesso di causalità tra le segnalazioni del segnalante (omissis) e i provvedimenti presuntivamente ritorsivi.

Tutto ciò considerato e ritenuto,

DELIBERA

di archiviare il presente procedimento sanzionatorio avviato con nota prot. ANAC n. (omissis) del (omissis) a seguito della segnalazione su piattaforma fasc. n. (omissis), per assenza dei presupposti richiesti dalla norma ai fini della irrogazione della sanzione ovvero per accertata assenza del carattere ritorsivo del trasferimento di ufficio di cui all'Ordine di servizio prot. (omissis) e del provvedimento di destituzione del segnalante di cui alla nota dell'(omissis) contenente "l'opinamento" della destituzione dal servizio.

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

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 ottobre 2021

Per il Segretario

Valentina Angelucci

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente