

T.A.R. Lazio, Roma, Sezione Prima, Sentenza 16 giugno 2021, n. 7183

FATTO

1. Con delibera n. 782 del 4 settembre 2019 l'ANAC ha irrogato alla ricorrente, in qualità di Presidente dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari del -OMISSIS- (di seguito, per brevità, UPD), una sanzione ex art 54 bis del d. lgs. 165/2001, in virtù dell'asserita natura ritorsiva di 2 sanzioni disciplinari irrogate, dalla medesima dottoressa -OMISSIS-, al dott. -OMISSIS-, Comandante della Polizia Municipale, che ha chiesto ed ottenuto dalla medesima ANAC la tutela del c.d. whistleblower.

2. La vicenda trae origine, infatti, da un esposto che il -OMISSIS- aveva presentato all'UPD a riguardo di un alterco intercorso con suo subalterno, il luogotenente A.T., nei confronti del quale chiedeva l'adozione di procedimenti disciplinari.

3. L'UPD riteneva di non dover procedere nei confronti del luogotenente A.T., considerando anche le scuse da quegli presentate formalmente al -OMISSIS-. Quest'ultimo, allora, senza darne notizia all'RPCT del Comune, denunciava alla competente Procura della Repubblica sia il luogotenente A.T., sia alcuni componenti dell'UPD, in ordine a presunte anomalie nella gestione dell'UPD. Il primo procedimento veniva archiviato, mentre nel secondo il Pubblico Ministero chiedeva il rinvio a giudizio del luogotenente A.T.: di seguito a ciò, nell'ottobre 2018, il -OMISSIS- sollecitava la Procura della Repubblica a riaprire le indagini anche nei confronti dei componenti dell'UPD.

4. L'RPCT, venuto a conoscenza dell'esistenza di tali procedimenti penali, nell'ottobre 2018 informava l'UPD, che il 14 febbraio 2019 adottava, nei confronti del -OMISSIS-, una prima sanzione disciplinare, consistente nella sospensione dal servizio e nella privazione della retribuzione per 10 giorni.

5. Il -OMISSIS-, allora, il 28 febbraio 2019 segnalava la vicenda all'ANAC.

6. Una seconda sanzione disciplinare veniva irrogata dall'UPD al -OMISSIS- il 30 maggio 2019, in relazione ad una ulteriore denuncia presentata alla Procura della Repubblica, sdal -OMISSIS-, nei confronti di due suoi collaboratori presso la Polizia Municipale, denuncia presentata senza averne informato l'RPCT: in tale occasione veniva sanzionato con la sospensione dal servizio e dalla retribuzione per giorni 12.

7. Come anticipato, l'ANAC concludeva il procedimento, avviato su segnalazione del -OMISSIS-, irrogando una sanzione di 5.000,00 euro alla responsabile dell'UPD, dottoressa -OMISSIS-, che ha impugnato tale provvedimento, unitamente agli atti presupposti, per i seguenti motivi:

I) erronea individuazione del destinatario della sanzione, nullità radicale del provvedimento, violazione del principio di unicità e di solidarietà della sanzione.

La ricorrente rileva che in base all'art. 9, comma 4, Reg. ANAC, ricorrente, "Il provvedimento viene notificato al responsabile dell'infrazione contestata", e quindi la sanzione avrebbe dovuto essere adottata nei confronti dell'UPD, che è un organo collegiale, e non nei confronti della sola dottoressa -OMISSIS-, che ha agito come Presidente dello stesso.

Violazione e falsa applicazione degli artt. 54 e 54 bis del D 165, delle Linee Guida ANAC 6/2015, in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti. Violazione e falsa applicazione della L.R. Campania n. 12/2003 e della L. 65/86, difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento dei

fatti, inesistenza dei presupposti di fatto e di diritto, violazione degli artt. 24 e 97 della Costituzione, sviamento, eccesso di potere, contraddittorietà, illogicità manifesta.

La censura è diretta a contestare la natura ritorsiva delle sanzioni disciplinari irrogate al -OMISSIS- e a dimostrare che le di lui affermazioni non sarebbero così attendibili come si legge nel provvedimento dell'ANAC, che pertanto non avrebbe dovuto accordargli la tutela del whistleblower.

8. Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, sia l'ANAC che il controinteressato -OMISSIS-.

9. Il ricorso è stato quindi chiamato, per la discussione del merito, all'udienza del 10 marzo 2021, quanto è stato trattenuto a decisione.

DIRITTO

10. Il primo motivo di ricorso è infondato.

10.1. Nel provvedimento sanzionatorio oggetto di impugnazione è evidente che l'ANAC ha inteso punire la dottoressa -OMISSIS- non in qualità di Presidente del Collegio dell'UPD, ma per comportamenti da essa personalmente tenuti, ritenuti ritorsivi. Coerentemente, risulta che l'ANAC ha avviato analoghi procedimenti sanzionatori anche nei confronti degli altri componenti del Collegio.

10.2. La censura in esame risulta, conseguentemente, destituita di fondamento.

11. Passando alla disamina del secondo motivo di ricorso, articolato in vari sotto-motivi, il Collegio osserva quanto segue.

12. Sotto un primo profilo la ricorrente contesta che il -OMISSIS- si potesse considerare come whistleblower, ai sensi dell'art. 54 bis del D. L.vo 165/2001. L'ANAC non avrebbe adeguatamente considerato che il -OMISSIS- aveva presentato le denunce alla Procura della Repubblica solo dopo che il Collegio dell'UPD si era pronunciato nel senso di non assumere provvedimenti disciplinari nei confronti del luogotenente A.T.: si tratterebbe, dunque, di denunce penali aventi natura ritorsiva e strumentale, ovvero presentate con la finalità di evitare la sottoposizione a procedimento disciplinare, grazie al conflitto di interesse in cui venivano a trovarsi i componenti del Collegio dell'UPD, denunciati alla Procura della Repubblica. Il -OMISSIS-, inoltre, avrebbe chiesto la riapertura delle indagini, nel procedimento pendente contro i componenti dell'UPD, solo dopo essere stato avvisato dall'RPCT della seconda segnalazione disciplinare, inoltrata nei di lui confronti all'UPD, e non già perché venuto a conoscenza della richiesta di rinvio a giudizio del luogotenente A.T. La ricorrente rileva, dunque, come il -OMISSIS- si sia indotto a presentare le denunce, alla Procura della Repubblica, per tutelare un interesse personale, e non certo per tutelare l'integrità della Pubblica Amministrazione.

12.1. I dianzi esposti rilievi non sono idonei a superare le ragioni poste a fondamento del provvedimento impugnato, ove si sottolinea come il -OMISSIS- avesse invocato, in sede disciplinare, le tutele di cui all'art. 54 bis del D. L.vo 165/2001, tutele che gli sono state negate, paradossalmente, in ragione del fatto che egli aveva presentato le denunce in forma non anonima: tale ragionamento del Collegio dell'UPD è stato dall'ANAC, giustamente, ritenuto indicativo di un atteggiamento prevenuto dell'UPD nei confronti del -OMISSIS-, il quale, proprio perché si era qualificato nelle denunce, era in posizione tale da poter richiedere la tutela del whistleblower.

12.2. La circostanza che egli potesse aver presentato denuncia penale anche per motivi egoistici, ovvero per bloccare o prendere tempo nelle azioni disciplinari mosse nei di lui confronti, non toglie nulla al fatto che le denunce oggettivamente mettevano in rilievo comportamenti scorretti, tenuti da alcuni dipendenti del Comune: le denunce, perciò, oggettivamente si atteggiavano anche come denunce finalizzate a tutelare l'integrità dell'Amministrazione. Valga, sul punto, anche la

considerazione che il -OMISSIS- non è stato, a sua volta, sottoposto a procedimento penale per calunnia, in relazione alla falsità delle circostanze oggetto delle denunce, poi archiviate, perciò non sussiste alcun elemento concreto che potesse indurre a mettere in dubbio la di lui buona fede e la di lui intenzione di tutelare anche l'integrità della Pubblica Amministrazione, nel momento in cui egli presentava gli esposti alla Procura della Repubblica.

12.3. La qualità di whistleblower del -OMISSIS-, dunque, non poteva essere disconosciuta dall'ANAC, dal momento che l'art. 54 bis del D.L.vo 165/2001 non richiede che la segnalazione avvenga nell'esclusivo interesse della Pubblica Amministrazione.

13. Ciò posto, risulta che il ricorrente, quale conseguenza diretta dell'aver presentato gli esposti alla Procura della Repubblica, è stato sanzionato.

13.1. Secondo la ricorrente non si tratterebbe di sanzioni di natura ritorsiva. Il primo procedimento è stato avviato su iniziativa dell'RPCT e la ricorrente, componente del Collegio che ha inflitto la sanzione, ne sarebbe stata completamente all'oscuro: dunque la dottoressa -OMISSIS- non aveva alcun interesse ad astenersi dal procedimento. Il provvedimento sanzionatorio impugnato, inoltre, sarebbe incoerente perché l'ANAC avrebbe effettuato una valutazione circa la correttezza delle violazioni contestate al -OMISSIS-, riuscendo a motivare solo in ordine ad una di esse. Anche tali rilievi, però, non colgono nel segno.

13.2. Al fine di valutare la sussistenza dell'intento ritorsivo nei confronti del whistleblower denunciante, occorre verificare, in concreto, la ragione "ultima" della punizione, e tale ragione "ultima" può essere individuata anche tramite una preventiva analisi della fondatezza delle sanzioni adottate nei confronti del whistleblower.

13.3. Ebbene, le condotte contestate al -OMISSIS- non corrispondono alla condotta tipica descritta nelle norme del Regolamento comunale asseritamente violate. L'art. 6 comma 4 indicato del regolamento, infatti, punisce la mancata comunicazione, al sindaco ed all'RPCT, di situazioni di illecito o irregolarità di cui il dipendente sia a conoscenza. Ciò che, invece, si contesta a -OMISSIS- è di non aver informato il Sindaco e il RPCT di aver già denunciato un altro dipendente, il che è cosa ben diversa e si traduce nell'affermazione secondo cui il dipendente potrebbe denunciare gli illeciti esclusivamente al Sindaco ed all'RPCT, senza potersi rivolgere all'Autorità Giudiziaria. Nemmeno può ritenersi 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, senza imporre un obbligo di segnalazione congiunta. Infine, 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.

13.4. Non può sussistere dubbio, inoltre, circa il fatto che tutti i componenti del Collegio fossero a conoscenza della prima denuncia presentata dal -OMISSIS-, dal momento che proprio l'RPCT aveva segnalato all'UPD la mancata comunicazione di tali denunce al Sindaco e all'RPCT medesimo: insomma, l'esistenza di una denuncia alla Procura non preventivamente comunicata al sindaco ed all'RPCT costituiva l'antefatto posto a base della violazione contestata. In ogni caso, se anche corrispondesse al vero che la dottoressa -OMISSIS- era all'oscuro della denuncia presentata nei di lei confronti, al momento in cui veniva elevata la contestazione disciplinare, tale considerazione non sposterebbe i termini della questione, dovendosi verificare l'intento ritorsivo con riferimento al momento dell'adozione della sanzione, e non a quello della contestazione.

13.5. Valga infine la considerazione che la prima denuncia del -OMISSIS- era stata presentata prima che fosse avviato nei di lui confronti il procedimento disciplinare, ragione per cui essa denuncia non può essere stata animata da intenso ritorsivo.

13.6. Quanto alla seconda denuncia, del 31 maggio 2018, ed alle ulteriori contestazioni mosse nel secondo procedimento disciplinare "(b. violazione dell'art. 8 del d.P.R. 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. 65/86: il sindaco o l'assessore da lui delegato, nell'esercizio delle funzioni di cui al precedente articolo, im-partisce le direttive, vigila sull'espletamento del servizio e adotta i provvedimenti previsti da leggi e regolamenti.”), l'ANAC ha sottolineato come il -OMISSIS- avesse provveduto, il 22 gennaio 2019, a notificare il Sindaco delle denunce nei confronti dei collaboratori della Polizia Municipale: dunque non si potrebbe affermare che egli avesse mancato agli obblighi di collaborazione e di informazione che le norme regolamentari gli imponevano, tenendo sempre presente che tali norme non possono/potrebbero essere interpretate nel senso che impongono al dipendente di informare il Sindaco e l'RPCT di eventuali situazioni illecite, con precedenza rispetto a qualsiasi altra autorità, dal momento che una simile informativa potrebbe mettere a repentaglio l'esito delle indagini, soprattutto quando il Sindaco e/o l'RPCT siano coinvolti nelle situazioni illecite.

13.7. Le sanzioni disciplinari, tra l'altro neppure trascurabili, inflitte dall'UPD al -OMISSIS-, per la loro opinabilità sono state correttamente ritenute dall'ANAC come indicative di un intento punitivo che non può trovare la ragion d'essere solo in norme regolamentari, che – per quanto dianzi esposto – non risultano essere state violate dal -OMISSIS-. A tale considerazione l'ANAC ha aggiunto il rilievo che sanzioni simili non sono state adottate dall'UPD quantomeno negli ultimi tre anni, e che il componenti del Collegio disciplinare, pur sapendo che il -OMISSIS- già li aveva denunciati, non hanno ritenuto di astenersi, come imponeva loro all'rt. 7 del Regolamento.

13.8. L'obbligatorietà dell'azione disciplinare non fa venir meno, né giustifica l'intento ritorsivo, dal momento che il carattere inderogabile dell'azione disciplinare è recessivo rispetto all'obbligo di tutelare il dipendente che sia qualificabile come whistleblower.

13.9. La sussistenza dell'intento ritorsivo, infine, non potrebbe escludersi per il solo fatto che la deliberazione dell'organo collegiale sia avvenuta all'unanimità: infatti, se è vero che due componenti dell'UPD non erano stati denunciati da -OMISSIS-, 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 -OMISSIS-.

14. Per concludere sul punto il Collegio ritiene che anche l'affermazione secondo cui le sanzioni disciplinari inflitte al -OMISSIS- avrebbero avuto natura ritorsiva risulta congruamente motivata e, conseguentemente, che il secondo motivo di ricorso è parimenti infondato.

15. Il ricorso va, dunque, respinto.

16. Le spese seguono la soccombenza nei confronti dell'ANAC e si liquidano come da dispositivo. Vanno compensate nei riguardi del controinteressato -OMISSIS-, che non era parte necessaria del giudizio

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente al pagamento, nei confronti dell'ANAC, delle spese del giudizio, che si liquidano in euro 2.500,00 (duemilacinquecento), oltre accessori, se per legge dovuti.

Compensa le spese tra la ricorrente e il controinteressato.

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