



DELIBERA n. 72 del 14 febbraio 2024

Fasc. ris. Anac UWHIB 2022/005132

**Oggetto:** Presunte misure ritorsive subite a seguito di segnalazione di illeciti ex art. 54-*bis* del d.lgs.165/01 - Procedimento sanzionatorio ex art. 54-*bis* co. 6 primo periodo del d.lgs. 165/2001.

## Visto

Il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 (in Gazz. Uff. 15 marzo 2023, n. 63) recante «*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali (Decreto whistleblowing)*» ;

## Visto

l'art. 24 del d.lgs. 24/2023, il cui primo comma prevede: “*Le disposizioni di cui al presente decreto hanno effetto a decorrere dal 15 luglio 2023. Alle segnalazioni o alle denunce all'autorità giudiziaria o contabile effettuate precedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché a quelle effettuate fino al 14 luglio 2023, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'articolo 6, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto legislativo n. 231 del 2001 e all'articolo 3 della legge n. 179 del 2017*”.

## 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, e, in particolare, il comma 6, primo periodo, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie all'esame;

## 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) (d'ora in poi anche Regolamento), applicabile *ratione temporis* al caso di specie.



## Viste

Le Linee Guida Anac in materia di " *tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (Delibera n. 469 del 9 giugno 2021) applicabili *ratione temporis* al caso di specie.

## Vista

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

il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 14 febbraio 2024;

### Premessa in fatto

In data 21.11.2022, il (dipendente), in servizio all'epoca presso *omissis*, inoltrava a questa Autorità una comunicazione di misure ritorsive, acquisita al prot. Anac n. *omissis*, seguita da varie integrazioni e, in particolare, dalla documentazione acquisita al prot. Anac n. *omissis* del 16.05.2023 e al prot. Anac n. *omissis* del 27.6.2023, nella quale lo stesso rappresentava di essere stato discriminato e di avere subito ritorsioni - in particolare di essere stato destinatario della sanzione disciplinare di cinque giorni di consegna - per avere segnalato ad alcuni enti esterni all'Amministrazione di appartenenza (nel caso di specie, *in primis*, alla Procura della Repubblica) presunti illeciti di cui era venuto a conoscenza in ragione dell'attività lavorativa.

Dalla documentazione presente agli atti, è emersa la seguente vicenda fattuale:

- In data 19.11.2022, il (dipendente), in servizio presso *omissis*, presentava un esposto alla Procura della Repubblica di Brescia, con allegate n. 3 relazioni di servizio nelle quali rappresentava fatti ed episodi, aventi possibile rilevanza penale, verificatisi all'interno della *omissis* tra il mese di dicembre 2021 (mese in cui l'esponente veniva trasferito per servizio presso il suddetto *omissis*, avendo assunto il grado di *omissis*) e il mese di novembre 2022, insieme ad ulteriori episodi coinvolgenti militari effettivi al *omissis*. Più precisamente, il segnalante descriveva in modo circostanziato fatti potenzialmente integranti illeciti che il *omissis* e il *omissis* avrebbero commesso, nel tempo, nello svolgimento dei propri compiti istituzionali. Tali episodi riguardavano, ad esempio, l'inattività forzata di alcuni Carabinieri che si sarebbero visti privati dei computer loro assegnati, smontati all'improvviso " *per una questione di rancore/odio, o altro di personale*" del *omissis* nei confronti di alcuni suoi sottoposti; presunte condotte omissive poste in essere dal *omissis* con riferimento (i) alla presenza operativa, all'interno della Caserma, di Carabinieri formalmente impossibilitati a svolgere le loro mansioni, (ii) ad alcune problematiche relative ad un ordine di servizio emesso dal medesimo *omissis* a tutela di una donna che aveva denunciato il proprio compagno il quale, nella sua qualità di Appuntato dei Carabinieri, operava nel medesimo territorio attenzionato nel suddetto ordine di servizio mettendo a rischio il regolare svolgimento delle operazioni. Il (dipendente), quindi, in relazione alle suddette anomalie, richiedeva all'Autorità Giudiziaria di effettuare gli opportuni accertamenti e di valutare la sussistenza di possibili profili penalmente rilevanti.
- In data 21.11.2022, il (dipendente) inviava all'*omissis* una relazione di servizio, da trasmettere superiormente, indirizzata anche alla Procura di Brescia presso il Tribunale Ordinario, alla Procura Militare di Verona e ad ANAC.
- In data 22.11.2022, il (dipendente), con le medesime modalità indicate al punto precedente, inviava un'ulteriore relazione di servizio contenente fatti inerenti al servizio d'Istituto, alla Procura di Brescia presso il Tribunale Ordinario, alla Procura Militare di Verona e ad ANAC.
- In data 17.1.2023, il Comandante *omissis*, notificava al dipendente l'avvio del procedimento disciplinare (prot. n. *omissis*) finalizzato all'eventuale irrogazione di una sanzione diversa dalla consegna di rigore, a norma degli artt. 1370 e ss. del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, concernente il "Codice dell'ordinamento militare" e ss. modd. ed integrazioni. L'avvio del procedimento *de quo* era così formulato: " *Il 19.11.2022 la S.V. ha trasmesso, dal suo indirizzo pec personale all'indirizzo pec istituzionale di questa (omissis) un verbale di ricezione esposto da Lei direttamente depositato alla Procura della Repubblica di Brescia c/o il Tribunale Ordinario per fatti inerenti al servizio d'istituto ... Il 21.11.2022 la S.V. ha trasmesso, con le medesime modalità di cui al punto precedente, una relazione di servizio da trasmettere superiormente ed indirizzata anche alla Procura di Brescia c/o il Tribunale Ordinario, alla Procura Militare di Verona, all'Associazione Nazionale Anticorruzione. I fatti della relazione di servizio de quo trattavano argomenti riguardanti il servizio ... Il 22.11.2022 la S.V. ha adoperato le medesime modalità di cui al punto precedente per trasmettere una relazione di servizio (con intestazione omissis) alla Procura di Brescia - c/o il Tribunale Ordinario, alla Procura Militare di Verona, all'Associazione Nazionale Anticorruzione e, per l'inoltro a omissis per fatti inerenti al*



servizio d'istituto. Anche in questa circostanza il omissis non veniva avvisato della trasmissione". Segnatamente, veniva contestato che dalla lettura delle comunicazioni inviate dal (dipendente) e ivi citate emergeva che:

- "l'argomento trattato è prettamente ascrivibile all'alveo del servizio ed è stato trattato con l'uso di canali di comunicazione personali verso quelli istituzionali, quali sono gli indirizzi pec omissis, omettendo di procedere al corretto inoltra per il tramite gerarchico; ... considerato che ... la S.V. per analoghe condotte è stata sanzionata con 2 giorni di consegna; quanto dalla S.V. posto in opera è idoneo a minare il buon accordo all'interno dell'omissis ...". In sede di contestazione degli addebiti, quindi, veniva ritenuto che il comportamento del (dipendente) configurasse il seguente addebito: "In qualità di omissis addetto alla omissis (egli) inoltra più scritti dai contenuti attinenti al servizio a questo omissis senza informare il proprio superiore gerarchico, nell'esprimere gravi giudizi sui suoi superiori attuali e passati e manifestando sfiducia in quella linea gerarchica tenuta all'oscuro di tale iniziativa, venendo meno al ruolo imposto dall'incarico di omissis presso il omissis, in violazione dei doveri attinenti al grado (713 co. 2 e 3), dei doveri attinenti alla dipendenza gerarchica (art. 715 co. 2), del senso di responsabilità (art. 717), stabiliti nel D.P.R. n. 90 del 15 marzo 2010 (Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare) e successive modifiche".
- *Medio tempore*, in data 18.01.2023, il omissis, notificava al dipendente il provvedimento di trasferimento - a firma del omissis - dalla omissis al omissis, adottato nell'ambito del procedimento avviato in data 18.11.2022 (con relativa proposta iniziale di trasferimento del 7.11.2022). Tale provvedimento veniva motivato sulla base delle "insanabili incomprensioni" tra il (dipendente) e il omissis e per avere, il primo, "minato la serenità del reparto" per avere rappresentato, in alcuni suoi precedenti scritti, vari episodi "attinenti al servizio", aventi potenziale rilevanza penale e/o disciplinare.
- Il giorno 11.03.2023, il dipendente - nell'ambito del procedimento disciplinare volto all'irrogazione della sanzione diversa dalla consegna di rigore - presentava le proprie memorie difensive manifestando espressamente la qualifica di *whistleblower* e prospettando la violazione dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/01 non potendo egli essere sanzionato prima che si fosse espressa la Procura della Repubblica;
- in data 14.4.2023, il Comandante omissis, competente territorialmente in quanto, come sopra anticipato, il dipendente era stato nel frattempo trasferito presso il omissis, riteneva di irrogare la sanzione disciplinare di cinque giorni di consegna (prot. n. omissis), con la seguente motivazione: "Omissis all'epoca addetto alla omissis, evidenziando inadeguato senso di responsabilità, inoltra, senza osservare la via gerarchica, diversi scritti al omissis e ad alcuni enti esterni all'Amministrazione, nei cui contenuti - attinenti al servizio - esprimeva gravi giudizi nei confronti dei propri superiori gerarchici. La condotta tenuta, potenzialmente idonea a condizionare l'esercizio delle sue funzioni, è disciplinarmente censurabile in quanto contraria ai doveri attinenti al grado rivestito e alle funzioni del proprio stato, nonché ai doveri attinenti alla dipendenza gerarchica. Violazione degli artt. 713 commi 2° e 3°, 715 comma 2° e 717 del testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90). Fatti commessi in omissis il 19, 21 e 22 novembre 2022, nel grado di omissis".
- In data 22.4.2023 (con successiva integrazione del 15.5.2023), innanzi al omissis, al omissis e al omissis, il dipendente proponeva istanza di riesame della sanzione disciplinare di corpo ex artt. 1365 e 1366, co. 3 del C.O.M.; all'esito del relativo procedimento, il Comandante omissis confermava il provvedimento disciplinare poiché "nell'istanza di riesame non venivano forniti nuovi elementi di prova di cui l'interessato sia venuto in possesso dopo la chiusura dell'istruttoria disciplinare, tali da dover riesaminare nel merito la questione già definita e far ritenere applicabile una sanzione minore o dichiarare il proscioglimento dell'addebito" (prot. n. omissis).

### L'avvio del procedimento e l'istruttoria dell'Ufficio

Sulla base della documentazione prodotta, dal cui esame è emersa una possibile violazione dell'art 54-*bis* d.lgs. 165/2001, si è ritenuto di dover procedere all'accertamento della natura ritorsiva degli atti e delle condotte evidenziati dal segnalante; pertanto, in data 9.8.2023 (prot. n. omissis) veniva avviato il procedimento sanzionatorio nei confronti del Comandante omissis e del Comandante omissis, in qualità di firmatari dei provvedimenti di cui ai sopra citati prott. nn. omissis e omissis, dandone formale comunicazione al segnalante.

Relativamente alle varie segnalazioni di illeciti, indirizzate anche ad Anac, si fa presente invece che le stesse sono state archiviate dall'Autorità con nota prot. n. omissis del 3.8.2023, poiché rappresentanti profili non rientranti nell'ambito oggettivo di questa Autorità; non si è ritenuto, tuttavia, di disporre la trasmissione di dette segnalazioni ad altre Istituzioni, in quanto, come risulta dalla documentazione in atti, le stesse sono state già trasmesse dal segnalante alla Procura della Repubblica di Brescia per le verifiche del caso.



### **Accesso agli atti e accoglimento delle istanze di proroga dei termini**

Con nota acquisita al prot. Anac n. *omissis* del 17.8.2023, il *omissis* ha chiesto l'accesso ai documenti del fascicolo in epigrafe, specificando nell'istanza determinati atti di interesse. A seguito di apposita valutazione, l'accesso agli atti è stato accolto, con nota prot. n. *omissis* dell'8.9.2023. Con nota acquisita al prot. Anac n. *omissis* del 28.8.2023, il *omissis* ha chiesto l'accesso ai documenti del fascicolo in epigrafe, specificando nell'istanza determinati atti di interesse. Anche qui, a seguito di apposita valutazione, l'accesso agli atti è stato accolto con nota prot. n. *omissis* dell'8.9.2023.

Con richiesta acquisita al prot. Anac n. *omissis* del 13.9.2023, il *omissis* formulava istanza di proroga dei termini per il deposito delle memorie difensive, accolta con nota prot. n. *omissis* del 14.9.2023; con nota prot. n. *omissis* del 13.9.2023, il medesimo formulava altresì istanza di sospensione del presente procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 15, comma 3, lett. b), del Regolamento UWHIB, respinta con nota prot. n. *omissis* del 25.10.2023 poiché il procedimento penale n. *omissis* R.G.N.R., indicato dal *omissis* e pendente innanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Brescia, risulta, a tutt'oggi, iscritto nell' *omissis* e l'Autorità non ha quindi ritenuto sussistenti i presupposti per l'applicazione, al caso concreto, della norma appena menzionata.

Con richiesta acquisita al prot. Anac n. *omissis* del 17.9.2023, il *omissis* formulava istanza di proroga dei termini per il deposito delle memorie difensive, accolta con nota prot. n. *omissis* del 20.9.2023.

In seguito all'accoglimento delle suddette istanze di proroga, con rispettive note acquisite al prot. Anac n. *omissis* del 13.10.2023 e al prot. Anac n. *omissis* del 26.10.2023, il *omissis* e il *omissis* presentavano le proprie memorie difensive.

In sintesi, il *omissis*, firmatario del provvedimento di contestazione degli addebiti, adduceva le seguenti argomentazioni a sostegno della richiesta di archiviazione del procedimento *de qua*:

1. il *omissis*, con provvedimento del 25 luglio 2023 (*omissis*) a firma del *omissis*, ha accolto nel merito il ricorso gerarchico presentato dal (dipendente) in data 23 aprile 2023 ed ha annullato, con effetti retroattivi, la sanzione disciplinare della consegna di giorni 5 inflitta a quest'ultimo.

2. Il (dipendente) ha omesso di riferire che le tre relazioni di servizio oggetto di esposto alla Procura della Repubblica del 19.11.2022, erano state già trasmesse al *omissis*: in data 14.10.2022 e in data 15.10.2022 tramite protocollo informatizzato dell'*omissis* (foglio nr. *omissis* di protocollo del *omissis*), in data 25.10.2022, tramite consegna a mano: per tali iniziative non venivano rilevati a carico dell'esponente comportamenti disciplinarmente sanzionabili. Per il *omissis*, infatti, così agendo, il (dipendente) aveva comunque informato del contenuto delle relazioni di servizio (poi trasmesse, in data 31.10.2022, dallo stesso *omissis* al *omissis* affinché si provvedesse all'inoltro all'Autorità Giudiziaria) anche il *omissis*, *omissis*, il quale aveva libero accesso al protocollo per la funzione svolta. Diversamente, nelle date del 21.11.2022 e del 22.11.2022, il (dipendente) ha trasmesso direttamente all'A.G. di Brescia, all'A.G. militare di Verona e all'ANAC due relazioni di servizio, senza rispettare la via gerarchica. L'art. 715 del Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (TUROM), al comma 2, prevede che "nelle relazioni di servizio e disciplinari il militare è tenuto a osservare la via gerarchica". Con la "relazione di servizio", inoltre, l'Ufficiale o l'Agente di Polizia Giudiziaria riferisce al superiore gerarchico (appartenente al suo ufficio) il suo operato: la forma scelta dal militare, quindi, per informare l'Autorità Giudiziaria dei presunti illeciti imponeva allo stesso il rispetto della normativa appena richiamata.

4. Nell'avvio del procedimento disciplinare, i giudizi espressi dal (dipendente) nei confronti dei propri superiori sono stati definiti "gravi" poiché, in primo luogo, sottendono gravi accuse potenzialmente integranti reati e, in secondo luogo, esprimono apprezzamenti basati su sensazioni e deduzioni personali; tale comportamento integra la violazione dell'art. 713, commi 2° e 3° del D.P.R. 90/2010. Il procedimento, quindi, è stato avviato perché è stato ritenuto censurabile il comportamento del (dipendente) per le modalità con cui lo stesso ha riferito i fatti, e non per i contenuti dei suoi scritti. Non sussiste, quindi, a detta del *omissis*, alcun nesso di causalità tra la segnalazione e la misura ritenuta ritorsiva poiché il procedimento disciplinare sarebbe stato comunque avviato (per la violazione degli artt. 713 e seguenti) anche se il (dipendente) non avesse presentato le relazioni alla Procura.

Il (dipendente), firmatario della comunicazione di conclusione del procedimento disciplinare, adduceva le seguenti argomentazioni a sostegno della richiesta di archiviazione del procedimento *de qua*:

1. anch'egli evidenziava che il *omissis*, con provvedimento del 25 luglio 2023 e quindi molto prima della data di avvio del presente procedimento sanzionatorio, accoglieva nel merito il ricorso gerarchico presentato dal (dipendente) ed annullava la sanzione disciplinare della consegna di giorni 5: dimostrazione, quest'ultima, del fatto che l'Amministrazione *omissis* non è stata portatrice di alcun intento persecutorio nei confronti del (dipendente), le cui doglianze sono state vagliate ed accolte nel merito con piena imparzialità, seppure nel corpo del provvedimento il *omissis*, abbia osservato che "sulla base del contenuto degli scritti oggetto di valutazione era possibile ipotizzare la



*sussistenza di mancanze disciplinarmente rilevanti'*. Con riferimento al provvedimento di accoglimento del ricorso gerarchico che ha annullato la sanzione disciplinare adottata, il *omissis* ha affermato che, per giurisprudenza pacifica, la decisione sul ricorso gerarchico (adottata *ex art. 5 D.P.R. 1199/1971*) sostituisce ed assorbe il provvedimento originario impugnato, producendo effetti *ex tunc* e determinando, pertanto, nel caso specifico, il completo annullamento della sanzione, sin dal principio.

2. In relazione ai contenuti della contestazione degli addebiti, ove si legge che la sanzione irrogata al (dipendente) sarebbe stata adottata per ragioni determinate dalla segnalazione presentata alla Procura della Repubblica dal dipendente, per "*punire il omissis, il quale – attraverso l'esposto da ultimo citato - avrebbe assunto una posizione critica nei riguardi dell'operato dei propri superiori gerarchici*", il *omissis* ha affermato di essere subentrato quale responsabile di un procedimento disciplinare già avviato da un precedente *omissis* e di non essere interessato dal contenuto degli esposti e delle relazioni inviate dal (dipendente) alla Procura della Repubblica. Gli stessi infatti riguardano accadimenti avvenuti nell'ambito di reparti esterni alla *omissis*, che coinvolgono militari con i quali il *omissis* non ha mai avuto rapporti di servizio, ragione per cui sarebbe difficile ipotizzare un motivo di risentimento da parte del *omissis* nei confronti del *omissis*.

3. Sempre con riferimento ai contenuti della contestazione degli addebiti, il *omissis* ha definito "gravi" e non "offensivi" i giudizi espressi dal *omissis* nei confronti dei propri superiori gerarchici poiché sottendono gravi accuse potenzialmente integranti delitti previsti dal codice penale ed esprimono apprezzamenti gratuiti, basati non su oggettivi dati di fatto ma su sensazioni e deduzioni del tutto personali. Quanto sopra ha rappresentato per il *omissis*, a prescindere da ogni considerazione di merito circa i presunti fatti illeciti segnalati alla Procura della Repubblica dal (dipendente), una violazione dell'art. 713, commi 2° e 3° del D.P.R. 90/2010 che prevede, tra le altre cose, che un militare debba astenersi anche fuori servizio da comportamenti che possano comunque condizionare l'esercizio delle sue funzioni e inoltre, se investito di un grado, come nel caso di specie, che debba essere di esempio nel compimento dei doveri. Il *omissis* ha ritenuto disciplinarmente censurabile il comportamento del (dipendente) per le modalità con cui lo stesso ha riferito i fatti, poco confacenti al proprio *status* di militare e non per i contenuti dei suoi scritti.

Il *omissis* e il *omissis* hanno evidenziato che nell'atto di accoglimento del ricorso gerarchico assume un rilievo preponderante – tale da determinare da solo l'accoglimento del medesimo – l'aspetto relativo alla mancata integrazione dell'art. 715, comma 2°, del D.P.R. 90/2010, norma relativa all'osservanza della via gerarchica nelle relazioni di servizio: il *omissis*, quindi, ha optato per l'annullamento della sanzione, ritenendo di per sé determinante la non sussistenza della violazione dell'art. 715, comma 2°, D.P.R. 90/2010. Anche da ciò si deduce, per entrambi i destinatari della comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio, la prevalenza della citata contestazione rispetto alle altre (artt. 713 e 717 D.P.R. 90/2010), a riprova del fatto che la sanzione disciplinare adottata nei confronti del segnalante è stata adottata per ragioni estranee alla segnalazione stessa (art. 54-*bis*, comma 7, d.lgs. 165/2001). Sia il *omissis* che il *omissis*, inoltre, nelle proprie memorie difensive hanno affermato che le segnalazioni del (dipendente) sono state effettuate in relazione a una serie di fatti dei quali, alcuni risalenti nel tempo e riguardanti questioni personali, altri già oggetto di specifiche attività d'indagine, altri ancora appresi solo indirettamente da altri militari, e ciò con l'esclusiva finalità di bloccare l'adozione, da parte dell'Amministrazione, di eventuali provvedimenti nei suoi confronti. Inoltre, tanto l'A.G. militare quanto quella ordinaria, con i loro rispettivi provvedimenti di archiviazione e iscrizione nel "registro dei fatti non costituenti reato" hanno confermato, per il *omissis* e per il *omissis*, che i fatti oggetto di segnalazione sono ascrivibili al rapporto di servizio deteriorato tra il segnalante e i propri superiori, senza alcuna idoneità a condizionare principi quali la legalità, la trasparenza e l'imparzialità, posti alla base dell'integrità della P.A.

Con nota prot. n. *omissis* del 22.12.2023 sono state richieste integrazioni documentali al (dipendente), che ha riscontrato con note acquisite al prot. Anac n. *omissis* del 27.12.2023 e al prot. Anac n. *omissis* del 10.1.2024, fornendo chiarimenti e delucidazioni circa le modalità di apprensione dei fatti oggetto di segnalazione; con nota prot. n. *omissis* del 22.12.2023 sono state richieste integrazioni documentali al *omissis* e al *omissis*, i quali hanno riscontrato in data 11.1.2024, con note acquisite rispettivamente al prot. Anac n. *omissis* e al prot. Anac n. *omissis*.

Nelle appena citate integrazioni documentali, il *omissis* ha affermato di avere omesso di precisare, nelle prime memorie, che "*anche l'esposto del 19 novembre è stato oggetto della contestazione degli addebiti*", ribadendo quanto già indicato nella contestazione a sua firma, e ha aggiunto che non vi è alcuna contraddittorietà nella propria tesi difensiva, dal momento che il *omissis*, in sede di ricorso gerarchico, "*ha effettuato una valutazione differente da quella operata dallo scrivente*", ritenendo assorbente l'assenza della violazione di cui all'art. 715, comma 2, TUROM. Parimenti, il *omissis* ha ribadito la legittimità dell'avvio del procedimento disciplinare, per essere stati ritenuti sussistenti, all'epoca dei fatti, presupposti, quali, il mancato rispetto della via gerarchica e, al contempo, ha sottolineato la legittimità dell'annullamento della sanzione.



### **Considerazioni in diritto**

In esito ad un approfondito esame delle suddette memorie difensive e delle successive integrazioni documentali, l'Autorità ravvisa i presupposti per l'applicazione della sanzione ex art. 54-*bis* co. 6 primo periodo d.lgs. 165/2001 nei confronti del *omissis* e del *omissis*. Ciò alla luce delle motivazioni nel dettaglio esposte.

▪ Innanzitutto, occorre premettere che il (dipendente) appartiene al personale militare e che, nella vicenda *de qua*, l'applicabilità della normativa *whistleblowing* a detto personale risulta pacifica, dal momento che la stessa non è stata messa in discussione dai destinatari della comunicazione di avvio del presente procedimento sanzionatorio<sup>1</sup>. Ciò posto, occorre comprendere se il dipendente abbia presentato una segnalazione concretamente riconducibile al citato art. 54-*bis*.

Nel caso di specie, con le relazioni trasmesse già in data 31.10.2022 dal superiore *omissis* alle Autorità Giudiziarie e, poi, con l'esposto presentato in data 19.11.2022 alla Procura della Repubblica di Brescia (integrato da successive relazioni e al centro delle contestazioni di cui al prot. n. *omissis*), il dipendente ha segnalato fatti ed episodi, aventi possibile rilevanza penale, accaduti nel tempo all'interno della *omissis* e presso la *omissis*, e meglio descritti *in fatto*. Come confermato anche all'esito delle integrazioni acquisite al prot. Anac n. *omissis* e al prot. Anac n. *omissis*, gli episodi denunciati riguardavano presunte condotte illecite poste in essere dal *omissis* e dal *omissis*, apprese dal (dipendente) in prima persona. Nel complesso, quindi, sono emerse irregolarità relative alla pubblica amministrazione nell'ambito della quale il dipendente presta servizio, idonee a ledere il buon andamento dell'attività amministrativa, così come richiesto dall'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 e come meglio specificato nelle "Linee Guida Anac in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-*bis*, del d.lgs. 165/2001", adottate con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021.

▪ Stante quanto fin qui detto, preme evidenziare che l'esposto alla Procura della Repubblica risulta essere stato presentato dal dipendente nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione, così come richiesto dall'art 54-*bis* d.lgs. 165/2001. Infatti, a differenza di quanto sostenuto dal *omissis* e dal *omissis* nelle rispettive memorie difensive e anche alla luce delle delucidazioni fornite dal (dipendente) con le sopra citate note acquisite al prot. Anac n. *omissis* e n. *omissis*, si ritiene che il segnalante abbia descritto fatti potenzialmente configurabili un'alterazione del corretto svolgimento dell'attività amministrativa, all'interno della *omissis*, con coinvolgimento, altresì, di militari effettivi alla *omissis*. Segnatamente, le irregolarità, come quelle sopra indicate, inerenti a fatti appresi in prima persona dal (dipendente) "in ragione del rapporto di lavoro", denunciate in epoca antecedente all'avvio del procedimento disciplinare oggetto di esame e relative ad un periodo temporale particolarmente lungo, riguardano l'uso distorto della funzione amministrativa, ed è evidente la sussistenza di un interesse pubblico a sollecitare un accertamento in merito alla gestione della stessa. A tale specifico riguardo, preme sottolineare che la disciplina in materia di *whistleblowing*, come previsto anche nelle già citate Linee Guida Anac, richiede che l'analisi di tale specifico requisito vada effettuata caso per caso, dando rilievo ad elementi oggettivi, emergenti dal contesto della segnalazione, dai quali si possa dedurre una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'amministrazione; quindi, proprio in ragione delle irregolarità sopra descritte, non può non ritenersi che il dipendente, nella sua qualifica di *whistleblower*, abbia segnalato fatti idonei a ledere il buon andamento dell'attività amministrativa riguardanti la pubblica amministrazione nell'ambito della quale lo stesso presta servizio, integrando così una segnalazione di fatti illeciti ai sensi dell'art. 54-*bis*.

▪ In via ulteriore, l'esposto e le integrative relazioni di servizio inoltrate in data 21.11.2022 e 22.11.2022 alla Procura di Brescia e ad Anac, sono stati presentati a più di uno dei soggetti tassativamente indicati dall'art 54-*bis*, comma 1, d.lgs. 165/2001 (Autorità giudiziaria ordinaria/Anac).

▪ Non può non essere reputato irrilevante, inoltre, quanto sostenuto dal *omissis* e dal *omissis* in merito al fatto che tanto l'A.G. militare quanto quella ordinaria, con i loro rispettivi provvedimenti di archiviazione e iscrizione nel "registro dei fatti non costituenti reato" hanno confermato che alcuni dei fatti oggetto di segnalazione e di successiva rappresentazione siano ascrivibili al rapporto di servizio deteriorato tra il segnalante e i propri superiori, senza alcuna idoneità a condizionare principi quali la legalità, la trasparenza e l'imparzialità, posti alla base dell'integrità della P.A. *In primis*, è necessario considerare che la fondatezza o meno della denuncia presentata da un *whistleblower* e, quindi, l'eventuale archiviazione della stessa, non è una condizione richiesta dalla legge per l'attivazione o per la perdita delle

<sup>1</sup> Si consideri, sul punto, quanto già espresso da questa Autorità sul tema (Delibera Anac 311 del 21 giugno 2022).



tutele di cui all'art 54-*bis* d.lgs. 165/2001, poiché il segnalante potrebbe non avere la preparazione giuridica necessaria a valutare se nella vicenda oggetto di segnalazione/denuncia ricorrano effettivamente tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa. E' chiaro, inoltre, che anche la collaborazione dei dipendenti all'interno delle pubbliche amministrazioni per far emergere fenomeni corruttivi o di *mala administration* – in linea con la ratio della normativa in esame - verrebbe scoraggiata laddove i segnalanti potessero essere chiamati a rispondere disciplinarmente per denunce presentate senza alcun intento calunnioso, solo perché inesatte o infondate. In secondo luogo, si evidenzia che, nella fattispecie in esame, le segnalazioni si fondavano, comunque, sulla presenza di elementi fattuali idonei a far sì che il dipendente ritenesse integrate, in modo ragionevole, varie irregolarità nello svolgimento dell'attività amministrativa dei Comandi da lui frequentati. Appare, dunque, rispettato il disposto delle Linee Guida secondo cui: "*ad avviso dell'Autorità, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni al fine di far emergere possibili fenomeni corruttivi non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi ma solo che ne sia ragionevolmente convinto*" (cfr. sul punto la Delibera Anac n. 311 del 21 giugno 2022).

Quanto fin qui detto, quindi, vale a ritenere soddisfatti i requisiti richiesti dall'art. 54-*bis* per qualificare il (dipendente) come *whistleblower* e l'esposto dallo stesso presentato all'autorità giudiziaria come una segnalazione di fatti illeciti riconducibile all'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001.

- In ultima analisi, è necessario comprendere se il provvedimento disciplinare adottato dal *omissis* e dal *omissis* integri, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, una misura ritorsiva *ex art. 54-bis*.
- Dal punto di vista oggettivo, preme rilevare che la sanzione di cinque giorni di consegna (prot. n. *omissis*) è stata irrogata al dipendente in epoca successiva alla presentazione dell'esposto di cui sopra, nonostante egli avesse ampiamente manifestato la qualifica di *whistleblower*; invero, come si evince dalla lettura del provvedimento sanzionatorio, la ragione, avente carattere risolutivo, che ne ha determinato l'adozione, è stata proprio quella di punire il (dipendente), il quale "*nei contenuti (dei suoi scritti) - attinenti al servizio - esprimeva gravi giudizi nei confronti dei propri superiori gerarchici*".

Ad ulteriore riprova di quanto detto, in sede di ricorso gerarchico proposto dal (dipendente) avverso la decisione sull'istanza di riesame, il *omissis*, competente a decidere sullo stesso, con provvedimento nr. *omissis* del 25 luglio 2023, dopo aver affermato che "*la motivazione della sanzione comminata, in sostanza, ha ad oggetto la comunicazione della presentazione di un esposto direttamente alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia nonché l'invio di due relazioni di servizio al omissis per il superiore inoltro, indirizzate anche all'Autorità Giudiziaria ordinaria e militare e all'ANAC, senza darne comunicazione al superiore diretto, in merito al quale venivano espressi gravi giudizi*", conclude dicendo che "*in ragione del contenuto degli scritti oggetto di valutazione disciplinare, il ricorrente poteva non essere tenuto ad informare il proprio superiore diretto*" e, pertanto, procede ad annullare la sanzione disciplinare della consegna di cinque giorni inflitta al (dipendente).

Tale ultimo elemento, in particolar modo, oltre a confermare il nesso di derivazione eziologica sussistente tra la segnalazione del (dipendente) alla Procura della Repubblica e la sanzione disciplinare a quest'ultimo inflitta dal *omissis* e dal *omissis*, depone altresì per il carattere erroneo della valutazione condotta *ab initio* da questi ultimi nel ravvisare i presupposti per l'applicazione della sanzione di che trattasi. Risulta, pertanto, integrata, sul piano oggettivo, la violazione dell'art. 54-*bis*.

Al riguardo occorre, peraltro, ribadire – come già affermato in sede di comunicazione di avvio del presente procedimento sanzionatorio - che l'art. 54-*bis* comma 9 del d.lgs. 165/01 prevede che le tutele nei confronti del dipendente che segnala illeciti vengano meno solo ed esclusivamente nei casi in cui "*sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave*". Nel caso di specie, il dettato di tale disposizione non appare rispettato giacché il provvedimento disciplinare in contestazione - alla luce del fatto che la relativa motivazione è interamente ancorata al dato, ritenuto certo ed incontestabile, dell'espressione di gravi giudizi sui superiori attuali e passati e sulla manifestazione di sfiducia nella propria linea gerarchica - avrebbe dovuto essere adottato solo qualora il dipendente fosse stato ritenuto, da un giudice terzo ed imparziale, responsabile civilmente o penalmente per una condotta diffamatoria o calunniosa posta in essere attraverso le segnalazioni. Nel caso oggetto di esame, il presupposto della sussistenza di una condanna a carico del (dipendente) non ricorre.

- Per quanto attiene all'elemento soggettivo, ossia alla volontà del *omissis* e del *omissis* di punire il (dipendente) per avere denunciato, occorre considerare, come sopra evidenziato, l'assoluta pretestuosità delle ragioni addotte dal



Comandante *omissis* e dal Comandante *omissis* per giustificare il procedimento disciplinare *de qua*, basti considerare, infatti, le motivazioni addotte dal *omissis* e sopra dettagliatamente riportate ai fini dell'accoglimento del ricorso gerarchico presentato dal (dipendente), nelle quali – al di là di ogni considerazione sul carattere dei giudizi espressi da quest'ultimo nei confronti dei propri superiori – viene conferito rilievo nettamente assorbente all'insussistenza della violazione dai primi contestata.

In via ulteriore, si pensi anche al fatto che, nell'ambito delle memorie difensive e dei riscontri alle richieste di integrazione documentale, sia il *omissis* che il *omissis* hanno più volte ribadito la correttezza del proprio operato, limitandosi ad evidenziare la mera difformità delle valutazioni effettuate dal *omissis*, in sede di ricorso gerarchico, da quelle dai medesimi svolte e che, come sopra anticipato, all'esito dell'istanza di riesame della sanzione disciplinare di corpo *ex artt.* 1365 e 1366, co. 3 del C.O.M. proposta dal dipendente, il Comandante *omissis*, anziché mutare orientamento, confermava il provvedimento disciplinare poiché *"nell'istanza di riesame non venivano forniti nuovi elementi di prova di cui l'interessato sia venuto in possesso dopo la chiusura dell'istruttoria disciplinare, tali da dover riesaminare nel merito la questione già definita e far ritenere applicabile una sanzione minore o dichiarare il proscioglimento dell'addebito"* (prot. n. *omissis*).

A tale riguardo, si fa presente che l'interpretazione sistematica dell'art. 54 *bis* (applicabile come detto *ratione temporis*), nella parte in cui prevede che il segnalante *"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"*, ha consentito all'Autorità di ampliare il concetto di *"misura organizzativa"*, includendo nella stessa non solo gli *"atti e i provvedimenti"*, ma anche i *"comportamenti o le omissioni posti in essere dall'amministrazione nei confronti del dipendente/segnalante, volti a limitare e/o comprimere l'esercizio delle funzioni proprie del lavoratore in guisa tale da disvelare un intento vessatorio o comunque da peggiorare la situazione lavorativa; ovvero in omissioni da parte dell'Amministrazione che abbiano la stessa connotazione"* (si vedano, sul punto, le già citate LLGG Anac adottate con Delibera n. 469/2021).

Stante ciò, dunque, è evidente che l'annullamento della sanzione disciplinare *de qua*, disposto dal solo *omissis* in sede di ricorso gerarchico, nulla toglie alla natura complessivamente ritorsiva dei comportamenti posti in essere dal *omissis* e dal *omissis* ai danni del (dipendente). D'altra parte, la legge non lascia spazio a conclusioni procedurali diverse dalla sanzione nel caso in cui sia accertata la natura ritorsiva di comportamenti tenuti nei confronti del segnalante.

In esito, quindi, all'istruttoria condotta nell'ambito del procedimento sanzionatorio in oggetto, l'Autorità ritiene che le condotte adottate dal *omissis* e dal *omissis* nell'ambito del procedimento disciplinare avviato nei confronti del (dipendente), come descritte nella presente delibera, abbiano carattere ritorsivo ai sensi dell'art. 54-*bis*, co. 6, del d.lgs. 165/2001, in quanto poste in essere per punire quest'ultimo per aver messo in discussione, al di fuori dell'Amministrazione militare di appartenenza, l'operato di quest'ultima.

Tutto ciò considerato e ritenuto,

## DELIBERA

- di dichiarare la natura ritorsiva ai sensi dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 dei comportamenti tenuti dal *omissis* e dal *omissis* in occasione del procedimento disciplinare avviato nei confronti del (dipendente) con i rispettivi provvedimenti di cui ai prott. nn. *omissis* del 12.01.2023 e *omissis* del 14.04.2023;
- di irrogare, tenuto conto del fatto illecito globalmente desunto dai suoi elementi oggettivi e soggettivi e delle circostanze del caso concreto, al *omissis*, in qualità di firmatario del provvedimento di contestazione degli addebiti di cui al prot. n. *omissis* del 12.01.2023, la sanzione pecuniaria nella misura minima di euro 5.000,00 (cinquemila), 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"*.
- di irrogare, tenuto conto del fatto illecito globalmente desunto dai suoi elementi oggettivi e soggettivi e delle circostanze del caso concreto, al *omissis*, in qualità di firmatario del provvedimento finale di cui al prot. n. *omissis* del 14.04.2023, la sanzione pecuniaria nella misura minima di euro 5.000,00 (cinquemila), 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"*.





Il pagamento delle rispettive sanzioni pecuniarie 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 dei bonifici con cui vengono effettuati i distinti pagamenti deve essere anticipata all'Autorità. Il presente provvedimento è comunicato al *omissis*, al *omissis* e al (dipendente).

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 21 febbraio 2024

Per Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente