



DELIBERA N. 426

Fasc. riservato Anac UWHIB n. 20230922-2022

**Oggetto:** Presunte misure ritorsive subite a seguito di segnalazioni di illeciti *ex art. 54-bis* del d.lgs.165/01- Procedimento sanzionatorio ai sensi dell'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

l'art. 54-*bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, 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).

Viste

le *"Linee Guida 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);



## Vista

la relazione dell'Ufficio Vigilanza per le segnalazioni dei *whistleblowers* (di seguito Ufficio *whistleblowing*),

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 25 settembre 2024;

### **Premessa**

In data 22.09.2023, il [dipendente], istruttore direttivo amministrativo e contabile del Comune *omissis*, inoltrava a questa Autorità una comunicazione di misure ritorsive, acquisita mediante piattaforma informatica, successivamente integrata in data 30.01.2024 (prot. ANAC n. *omissis*), nella quale richiedeva di accertare il carattere ritorsivo di alcune misure adottate nei suoi confronti dall'Amministrazione comunale, la quale avrebbe agito al solo scopo di punirlo per aver fatto emergere illeciti di varia natura mediante segnalazioni trasmesse al RPCT *pro tempore*. Il tutto, in violazione della normativa *whistleblowing*.

### **In fatto**

Dalla documentazione presente agli atti, la vicenda fattuale può essere così ricostruita e sintetizzata.

**A.** In data 10.02.2023, il [dipendente] segnalava al Segretario Generale, dott.ssa *omissis*, anche nella veste di RPCT, presunte illegittimità inerenti alla procedura di affidamento del servizio di trasporto scolastico, procedura che sarebbe stata caratterizzata: (i) da una non consentita reiterazione delle proroghe del servizio; (ii) dalla mancata redazione di apposite determine e (iii) da una serie di anomalie commesse dalla Responsabile dell'Area urbanistica, Ing. *omissis*, in qualità di RUP della procedura. A seguito della presentazione della suddetta segnalazione, il [dipendente] non riceveva alcuna comunicazione e alcun riscontro in merito alle doverose attività di verifica e analisi della segnalazione di competenza del RPCT.

**B.** In data 28.02.2023, il dipendente segnalava al Segretario Generale, dott.ssa *omissis*, anche nella veste di RPCT, presunte illegittimità relative alla procedura di affidamento delle "Opere di mitigazione del rischio idrogeologico *omissis*". In particolare, il segnalante evidenziava che, a seguito di appositi controlli svolti nell'esercizio delle sue funzioni, la società *omissis*, affidataria del suddetto appalto, era risultata destinataria di diversi avvisi di accertamento, tutti regolarmente notificati dal Comune, non impugnati ed esecutivi, non comunicati dal Rappresentante legale dell'impresa. Da detto controllo, inoltre, emergeva che, con riferimento alle annualità dal 2017 al 2021, la stessa società aveva accumulato un debito tributario nei confronti dell'Ente, per IMU e TASI, di circa 43.835,00 euro, rispetto al quale il RUP, Ing. *omissis*, e il Responsabile della Centrale Unica di Committenza, avevano omesso di effettuare le necessarie verifiche in ordine ai requisiti di cui all'art. 80, comma 4, del d.lgs. 50/2016 autocertificati dall'operatore economico in sede di aggiudicazione.

Anche rispetto a tale segnalazione, il dipendente non riceveva alcun riscontro da parte del RPCT in merito alle attività intraprese per dar seguito alla stessa.

**C.** In data 02.03.2023, il [dipendente] trasmetteva al Segretario Generale, anche nella veste di RPCT, al Sindaco e alla Giunta Comunale un'ulteriore segnalazione, successivamente integrata con nota datata 28.03.2023 inoltrata al solo RPCT. In tale segnalazione il dipendente rappresentava presunte illegittimità inerenti all'affidamento del "servizio di manutenzione e aggiornamento software gestionale personale anno 2023". In particolare, nella segnalazione si leggeva che la Responsabile dell'area amministrativa, dott.ssa *omissis*, in carenza di potere in quanto la competenza sarebbe spettata al Responsabile della Transizione Digitale, aveva affidato il servizio per la fornitura di un terminale biometrico di rilevazione delle presenze ormai sostituito e la fornitura di nuovi cartellini magnetici (già però acquistati con precedente determina e già distribuiti ai dipendenti) alla ditta *omissis* per l'anno 2023.

Anche a seguito di detta segnalazione, il [dipendente] non riceveva alcuna comunicazione e alcun riscontro in merito alle doverose attività di verifica e analisi della segnalazione di competenza del RPCT.

**D.** In data 11.03.2023, il Segretario Generale del Comune, dott.ssa *omissis*, avviava un procedimento disciplinare nei confronti del [dipendente] concluso con la sanzione della multa pari a un'ora di retribuzione, irrogata in data 4.08.2023. In particolare, la dott.ssa *omissis* sanzionava disciplinarmente il [dipendente] per aver utilizzato frasi ingiuriose e irrispettose nei confronti della collega *omissis* nella segnalazione di presunti illeciti del 2 marzo inviata anche ai diversi rappresentanti dell'Amministrazione (la Giunta e il Sindaco).

Avverso tale sanzione disciplinare, il dipendente proponeva ricorso innanzi al Tribunale di *omissis*, Sezione Lavoro.

**E.** In data 28.03.2023, il dipendente inoltrava al Segretario Generale, anche nella veste di RPCT, la quarta e ultima segnalazione nella quale rappresentava che il Responsabile dell'area finanziaria, dott.ssa *omissis*, aveva apposto il visto di regolarità contabile in relazione a una fattura per la fornitura e posa in opera di mensole in legno omettendo, però, di effettuare i necessari controlli e, in particolare, non verificando la regolarità contributiva del fornitore in sede di liquidazione e in presenza di

DURC non valido, consentendo così alla ditta affidataria di conseguire importi non dovuti e in palese violazione anche delle previsioni contenute nell'art. 30, comma 5, del d.lgs. 50/2016.

Anche tale segnalazione rimaneva inevasa.

F. In data 31.03.2023, il Sindaco, con Decreto n. 2600, procedeva a nominare i responsabili delle posizioni organizzative, assegnando alla dott.ssa *omissis* l'Area amministrativa oltre, *ad interim*, quella finanziaria, fino ad allora ricoperta dal [dipendente], e attribuendo alla *omissis* la responsabilità dell'Area Urbanistica e quella dell'Area Lavori Pubblici, anche quest'ultima *ad interim*.

Con riferimento all'assegnazione *ad interim* dell'Area finanziaria, il dipendente ne rilevava l'illegittimità "in quanto, ai sensi dell'art. 16, comma 9, del CCNL Enti Locali vigente la nomina *ad interim* è consentita solo in "... caso di temporanea assenza o impedimento del titolare di un incarico...", nomina *ad interim* che sarebbe stata attuabile solo per il periodo 01.04.2023 – 12.05.2023 durante il quale il [segnalante] era in malattia. Infatti, il dipendente osservava che "il CCNL Enti Locali vigente vincola il Sindaco necessariamente ad assegnare gli incarichi di posizioni organizzativa ai dipendenti in posizione apicale nell'Area di riferimento, Area Finanziaria che al 12/05/2023 (data di rientro in servizio) vedeva il sottoscritto quale unico apicale. Il Sindaco in sostanza avrebbe dovuto revocare l'incarico *ad interim* ed assegnarlo al sottoscritto".

In definitiva, alle due dipendenti oggetto delle precedenti segnalazioni venivano conferiti gli incarichi di responsabilità, mentre il [segnalante] veniva privato della posizione di Responsabilità dell'Area II- Finanziaria, assegnata, come detto, *ad interim* alla dipendente *omissis* per la durata di un anno.

G. A seguito della delibera della Giunta comunale n. 76 del 15.05.2023, il dipendente, rientrato dal periodo di congedo per malattia (decorrente dal 09.01.2023 al 12.05.2023), veniva assegnato all'Ufficio Anagrafe. Il dipendente sostiene di essere stato demansionato nella nuova Area in quanto "relegato al compimento di mere operazioni di sportello (rilascio CIE, certificati anagrafici e registrazioni di mutazioni anagrafiche a seguito di iscrizione, cancellazioni e variazioni di indirizzo oltre che alla redazione di alcuni atti di stato civile ma senza firma)", (...) privato inoltre di ogni attività formativa obbligatoria tendente a riqualificare professionalmente il sottoscritto con riferimento alle nuove incombenze da espletare (...)".

H. In data 19.05.2023, il Segretario Generale avviava un secondo procedimento disciplinare nei confronti del [dipendente], concluso con la sanzione disciplinare della multa pari a tre ore di retribuzione, datata 14 settembre 2023.

In particolare, il lavoratore veniva disciplinarmente sanzionato per non aver comunicato il periodo di malattia all'Ufficio di appartenenza, al Responsabile delle risorse umane e, in generale, all'amministrazione, pur avendo inoltrato i certificati medici. Sul punto, il dipendente censurava la palese pretestuosità e infondatezza della sanzione giacché il periodo di malattia risultava attestato da 12 certificati comunicati ai soggetti competenti e nei termini di legge.

Avverso la sanzione, il dott. *omissis* proponeva ricorso innanzi al Tribunale di *omissis*, sezione Lavoro.

I. In data 14.07.2023, il Segretario Generale, dott.ssa *omissis*, avviava un ulteriore procedimento disciplinare nei confronti del dipendente. Segnatamente, il Segretario Comunale - nell'apprendere, tramite la presa visione di una nota del responsabile Finanziario, dott.ssa *omissis*, che nel Bilancio di Previsione 2022 non erano state contabilizzate correttamente alcune entrate trasferite dallo Stato relative ai servizi sociali - ne lamentava la mancata iscrizione nella parte spesa del Bilancio e, conseguentemente, contestava la violazione dei doveri d'ufficio al [segnalante] in qualità di Responsabile Finanziario all'epoca dei fatti.

Il [dipendente], nell'ambito del suddetto procedimento disciplinare, censurava nel merito gli addebiti ed evidenziava che l'eventuale mancata iscrizione nel Bilancio dell'Ente era da addebitarsi esclusivamente al Responsabile dei Servizi Sociali, dott.ssa *omissis*.

In data 12.02.2024, ovvero successivamente alla comunicazione di ritorsioni trasmessa dal [dipendente] all'Anac, il procedimento disciplinare veniva concluso con un provvedimento di archiviazione adottato dal Segretario Generale.

J. Infine, in data 29.11.2023, il [dipendente] riceveva la comunicazione del Sindaco, dott. *omissis*, volta a disporre il ritiro del suo PC. A parere del segnalante, tale misura avrebbe integrato un sequestro disposto con una motivazione pretestuosa e priva di fondamento tecnico e giuridico; si sarebbe trattato, inoltre, di un provvedimento non rientrante tra gli atti di competenza del Sindaco e disposto al solo fine di effettuare un controllo esplorativo del computer.

### **Le attività dell'Autorità**

A seguito di un'attenta disamina della documentazione acquisita, veniva avviata l'attività di vigilanza ai sensi del Regolamento di riferimento. In particolare, l'Ufficio *whistleblowing*: (i) provvedeva a gestire le segnalazioni di illeciti rispetto alle quali il dipendente lamentava di non aver ricevuto alcun riscontro dal RPCT e che aveva inoltrato all'Anac per sollecitarne la verifica; (ii) richiedeva al RPCT di rendicontare in merito alle attività svolte per dare seguito alle segnalazioni trasmesse dal dipendente al fine di verificare l'eventuale inadempimento dell'obbligo previsto dalla legge di svolgere le attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute; (iii) verificava la sussistenza dei presupposti per avviare il procedimento sanzionatorio al fine di accertare la natura ritorsiva delle misure lamentate dal dipendente.

Di seguito si descrivono le attività svolte.

#### **A. La gestione delle segnalazioni di illeciti**

Le quattro segnalazioni sopra indicate, trasmesse dal *whistleblower* all'Anac, venivano inoltrate agli Uffici interni dell'Autorità in quanto, come detto, il dipendente aveva comunicato di aver sottoposto precedentemente le medesime segnalazioni al RPCT dell'amministrazione comunale, dott.ssa *omissis*, e di non aver ricevuto alcun riscontro.

In particolare, in data 12.02.2024, con nota prot. ANAC n. *omissis*, l'Ufficio *whistleblowing* trasmetteva all'Ufficio vigilanza servizi e forniture (UVSF), per eventuali seguiti di competenza, gli esposti relativi alle presunte illegittimità inerenti alla procedura di affidamento del servizio di trasporto scolastico (segnalazione UWHIB n. *omissis*) e alle presunte illegittimità relative all'affidamento del servizio di "manutenzione e aggiornamento software gestionale personale anno 2023" (segnalazione UWHIB n. *omissis*).

Con nota prot. n. *omissis* del 12.02.2024, l'Ufficio *whistleblowing* trasmetteva all'Ufficio vigilanza lavori pubblici (UVLA) gli altri due esposti relativi alle presunte illegittimità inerenti alla procedura di affidamento delle "Opere di mitigazione del rischio idrogeologico *omissis*" (segnalazione *omissis*) e alla procedura per l'affidamento della "fornitura e posa in opera di mensole in legno presso il Polo scolastico" in favore della ditta *omissis* (segnalazione UWHIB *omissis*).

Le segnalazioni determinavano l'avvio delle attività di vigilanza di competenza dei suddetti Uffici. Più nel dettaglio, a seguito dell'istruttoria dell'UVSF, il Consiglio dell'Autorità approvava, in data *omissis*, la nota di definizione semplificata a firma del Presidente ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di riferimento, con la quale veniva stigmatizzata la non conformità dell'operato del Comune alla normativa di settore; parimenti, a valle dell'istruttoria condotta dall'UVLA, il Consiglio dell'Autorità approvava, in data *omissis*, una nota di definizione del procedimento, a firma del Presidente, ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di vigilanza, evidenziando le criticità rilevate (ossia quelle segnalate dal dipendente).

#### **B. La gestione della segnalazione di inerzia del RPCT**

In disparte la gestione delle segnalazioni di illeciti, veniva avviata, al contempo, un'attività di vigilanza volta ad accertare esclusivamente se, rispetto alle segnalazioni ricevute, il RPCT avesse svolto le doverose attività di verifica e analisi dei fatti descritti dal dipendente; tale accertamento veniva effettuato al fine di valutare la sussistenza dei presupposti per l'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 54-*bis*, comma 6, terzo periodo, del d.lgs. 165/01, applicabile *ratione temporis* alle segnalazioni trasmesse all'interno dell'amministrazione.

Alla luce del riscontro ricevuto, con cui il RPCT descriveva le attività svolte dalle quali era, peraltro, emersa la fondatezza di alcuni profili segnalati, veniva adottato il provvedimento di archiviazione, avendo la dott.ssa *omissis* gestito le segnalazioni ricevute, seppure con numerose criticità puntualmente stigmatizzate. Nel provvedimento dell'Autorità veniva, altresì, raccomandato al RPCT di comunicare al dipendente le attività di verifica e analisi svolte nonché gli esiti delle relative istruttorie.

#### **C. L'avvio del procedimento sanzionatorio per le presunte ritorsioni**

Tenuto conto della documentazione prodotta, dalla quale emergeva *prima facie* una possibile violazione della normativa *whistleblowing*, l'Autorità riteneva, poi, di doversi attivare al fine di accertare la natura ritorsiva:

- (i) del procedimento disciplinare avviato in data 11.03.2023 e concluso con la sanzione della multa pari ad un'ora di retribuzione, datata 04.08.2023;
- (ii) del decreto sindacale n. 2600 del 31.03.2023 con cui erano state assegnate le posizioni di elevata qualificazione al personale comunale escludendo dalla relativa nomina il [segnalante];
- (iii) del demansionamento subito a seguito della nuova assegnazione del dipendente all'Area affari generali-servizi demografici-Elettorale, disposta in data 16.05.2023, demansionamento determinato, secondo la prospettazione del segnalante, dalla assegnazione di mansioni inferiori rispetto all'area professionale di appartenenza;
- (iv) del procedimento disciplinare avviato in data 19.05.2023 e concluso con la sanzione della multa pari a tre ore di retribuzione, datata 14.09.2023;
- (v) della contestazione disciplinare del 14.07.2023 con cui era stato avviato il procedimento concluso, *medio tempore*, con l'archiviazione;
- (vi) del provvedimento sindacale, adottato in data 23.11.2023, con cui era stato acquisito il PC del dipendente.

Conseguentemente, con atto prot. ANAC n. *omissis* del 14.03.2024, veniva avviato il procedimento sanzionatorio per l'eventuale irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste dall'art. 54-*bis* co. 6 primo periodo del d.lgs. 165/2001 nei confronti:

- del Sindaco del Comune *omissis*, in qualità di firmatario del decreto n. 2600 del 31.03.2023 e del provvedimento del 29.11.2023 con cui era stato acquisito il pc del dott. *omissis*;
- del Segretario Generale del medesimo Comune, dott.ssa *omissis*, in qualità di firmataria della sanzione disciplinare della multa pari ad un'ora di retribuzione (datata 04.08.2023), della dequalificazione professionale del [dipendente] subìta presso la nuova

area di assegnazione, della sanzione disciplinare della multa pari a tre ore di retribuzione (datata 14.09.2023) nonché del procedimento disciplinare avviato in data 14.07.2023<sup>1</sup>.

#### **Le memorie del Sindaco e del Segretario Generale**

Con le note acquisite in data 22.04.2023, successivamente integrate<sup>2</sup>, il Sindaco, *omissis*, e il Segretario Generale, *omissis* – anche a seguito delle richieste formulate dall'Ufficio *whistleblowing* – illustravano congiuntamente le seguenti argomentazioni difensive a sostegno della richiesta di archiviazione del procedimento *de quo*:

#### **A. Sull'assenza del carattere ritorsivo del procedimento disciplinare avviato in data 11.03.2023 e concluso con la sanzione della multa pari ad un'ora di retribuzione, datata 4.08.2023**

La segnalazione di presunti illeciti del 2 marzo, integrata in data 28.03.2023, per la quale è stata irrogata la sanzione disciplinare della multa pari ad un'ora di retribuzione, non può essere qualificata quale segnalazione *whistleblowing* in quanto:

- la segnalazione è stata presentata dal [dipendente] quando era in malattia; quindi, in un momento in cui non svolgeva le mansioni lavorative;

- la segnalazione è fondata soltanto su sospetti del dipendente, il quale non ha fornito alcuna prova del *pactum sceleris* tra la dott.ssa *omissis* e l'operatore economico;

- la segnalazione è priva del requisito della riservatezza essendo stata inoltrata, al contrario delle precedenti, non solo al RPCT ma anche ad altri soggetti interni all'Ente senza seguire l'apposita procedura prevista per le segnalazioni riservate.

Venendo meno l'elemento della riservatezza, la segnalazione avente ad oggetto le condotte poste in essere dalla dott.ssa *omissis* è stata trattata dal RPCT come una mera comunicazione caratterizzata da prodezze infamanti e destituite di fondamento, considerata all'interno di dinamiche comportamentali tossiche, vessatorie e intimidatorie da parte del [dipendente] proprio nei confronti della collega *omissis*. Inoltre, gli Assessori e il Sindaco, destinatari della segnalazione, non hanno competenza in merito alla prevenzione della corruzione e, quindi, non vi era ragione di coinvolgerli attraverso l'inoltro della segnalazione.

#### **B. Sull'assenza del carattere ritorsivo del decreto sindacale n. 2600 del 31.03. 2023 con cui sono state assegnate le posizioni di elevata qualificazione al personale comunale escludendo dalla relativa nomina il [segnalante]**

Il conferimento degli incarichi di elevata qualificazione è stato effettuato dal Sindaco selezionando i dipendenti in base alle attitudini necessarie alla gestione del lavoro; il [segnalante] non è stato ritenuto idoneo a ricevere nuovamente l'incarico in parola alla luce delle attività svolte dal dipendente nell'arco temporale compreso tra il 10 novembre 2020 e il 31 marzo 2023.

In particolare, nelle memorie difensive, il Sindaco cita una serie di episodi che avrebbero contribuito a minare il rapporto fiduciario e la stima nei confronti del [segnalante].

#### **C. Sull'assenza del demansionamento**

Il Segretario Generale osserva che l'assegnazione del dipendente all'Area Affari Generali-Servizi demografici-Elettorali non integra in alcun modo un demansionamento né formale né sostanziale. Anzitutto, il [dipendente] ha preso servizio presso il Comune in data 23 dicembre 2009 dopo aver vinto il concorso pubblico per la qualifica di Istruttore direttivo amministrativo, Cat. D, con afferenza all'Area Amministrativa, proprio nel Settore 3° Servizi Demografici, Anagrafe e Stato civile. Il dipendente possiede la qualifica di Ufficiale di Anagrafe e ha sempre lavorato nel Settore citato, ad eccezione del periodo compreso tra il 9 dicembre 2012 e il 26 aprile 2013 nonché del periodo che va da novembre 2020 fino al 31 marzo 2023, allorquando al [segnalante] è stato conferito l'incarico di Responsabile finanziario.

In secondo luogo, il [segnalante] non è stato dequalificato in quanto il dipendente svolge esattamente le mansioni che gli spettano da contratto e per le quali ha vinto il concorso.

Ciò che preme evidenziare al Segretario Generale è l'atteggiamento poco collaborativo del dipendente, il quale avrebbe dichiarato di non volersi occupare della materia elettorale, non avendo l'adeguata esperienza.

Per quanto riguarda, poi, le anomalie che il dipendente avrebbe riscontrato sul sistema informatico e che non gli avrebbero permesso di lavorare con continuità, la dott.ssa *omissis* evidenzia che il [dipendente] non le ha mai comunicato personalmente tali problemi; in ogni caso, si è prontamente attivata per risolverli non appena questi le sono stati riferiti dal Vicesindaco, dott.ssa *omissis*.

<sup>1</sup> Veniva, invece, archiviata la comunicazione di misure ritorsive nella parte in cui il dipendente censurava la natura ritorsiva della delibera della Giunta n. *omissis* del 15.05.2023 in quanto – nell'ambito dell'attività pre-istruttoria – l'Autorità non rinveniva i presupposti per l'avvio del procedimento sanzionatorio emergendo *ictu oculi* che il suddetto atto era stato adottato per oggettivi fatti diversi, ulteriori ed estranei alla presentazione delle segnalazioni. Il provvedimento di archiviazione prot. ANAC n. *omissis* non è stato oggetto di impugnazione e, pertanto, è diventato definitivo.

<sup>2</sup> Memorie acquisite ai prott. ANAC nn. *omissis*.

**D. Sull'assenza del carattere ritorsivo del procedimento disciplinare avviato in data 19.05.2023 e concluso con la sanzione della multa pari a tre ore di retribuzione, datata 14.09.2023**

In conformità alla normativa vigente, ogni dipendente è tenuto a comunicare tempestivamente la malattia all'inizio dell'orario di lavoro (entro la prima ora di servizio) dal giorno in cui essa si verifica. Il [segnalante], dal 9 gennaio al 12 maggio 2023, non ha effettuato alcuna comunicazione all'Ufficio di appartenenza né all'Ufficio del personale, contravvenendo così alla disciplina del Comune. Ne deriva che la sanzione è stata irrogata per ragioni ulteriori e diverse dalle segnalazioni, peraltro risalenti nel tempo (l'ultima segnalazione è del 28.03.2023 mentre la sanzione *de qua* è datata 14.09.2023).

**E. Sull'assenza del carattere ritorsivo del procedimento disciplinare avviato in data 14.07.2023 e concluso il 12.02.2024**

La contestazione degli addebiti, datata 14.07.2023, non era pretestuosa in quanto si fondava su sufficienti elementi oggettivi per avviare il procedimento disciplinare con cui veniva contestato al dipendente che "nel corso dell'esercizio 2022, quando il medesimo era Responsabile dell'Area Il Finanziaria, nella parte "entrata" del bilancio, risultavano trasferite dallo Stato – relativamente ai Servizi sociali - i seguenti finanziamenti aggiuntivi per € 17.879,31 ed € 57.181,69 relativi all'incremento della dotazione FSC e che tali somme nella parte "spesa" del bilancio non risultavano essere state iscritte sui capitoli specifici con vincolo di destinazione (vincolo stabilito dalla legge), così come non risultavano essere state attribuite al Peg di afferenza".

In ogni caso, a valle del procedimento, è stata valutata la buona fede del dipendente e, perciò, è stato adottato il provvedimento di archiviazione.

**F. Sull'assenza del carattere ritorsivo del provvedimento sindacale adottato il 23.11.2023 con cui è stato acquisito il PC personale del dipendente**

Il Sindaco premette che, tra il 28 e il 29.11.2023, il [segnalante] e il sig. *omissis*, dipendente della società *in house omissis*, segnalavano all'Ufficio tecnico gravi malfunzionamenti ai loro PC. Le apparecchiature venivano, quindi, prontamente sostituite per consentire lo svolgimento delle ordinarie attività lavorative. Veniva, però, rilevato che tali malfunzionamenti erano dovuti all'utilizzo, da parte del [segnalante], delle credenziali dell'amministratore di sistema (anziché quelle personali, che gli erano state assegnate) impiegate, sempre dal [dipendente], anche per impostare il *device* del sig. *omissis*. Il tutto senza autorizzazione dell'amministrazione.

In sintesi, il [dipendente], impostando i due PC come amministratore di sistema, si era dotato, senza alcuna autorizzazione, di poteri che non gli spettavano realizzando, così, un accesso abusivo al sistema informatico dell'Ente: poteva, infatti, installare qualunque programma, visualizzare dati che altri dipendenti eventualmente avevano salvato nel *server* nonché controllare se altri lavoratori stessero navigando in internet e la durata di detto collegamento.

**Le controdeduzioni del dott. *omissis***

Con le note acquisite ai prott. ANAC n. *omissis*, il [segnalante], oltre ad aver ribadito le argomentazioni riportate nella comunicazione di ritorsioni, ha precisato la correttezza del proprio operato e ha prodotte le proprie controdeduzioni.

## **Considerazioni in diritto**

### **I) La preliminare questione della normativa applicabile**

Il riferimento normativo da applicare al caso di specie è l'articolo l'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/01.

Al riguardo si rammenta che, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 24/2023, "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".

Nella fattispecie all'esame, le originarie segnalazioni sono state effettuate ai sensi dell'art. 54-*bis* e, quindi, le disposizioni di tale articolo, ivi inclusa la tutela da eventuali ritorsioni, trovano applicazione nel procedimento sanzionatorio *de quo*; si applica altresì 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), attuativo del citato art. 54-*bis*.

### **II) Le segnalazioni del dipendente e la riconducibilità al paradigma di cui all'art. 54-*bis***

Ciò premesso, per poter procedere all'accertamento nel caso di specie della violazione dell'art. 54-*bis*, è necessario definire la posizione del segnalante ossia è necessario stabilire se il [dipendente] possa essere considerato un *whistleblower* per aver segnalato al RPCT e possa, conseguentemente, beneficiare dello statuto di tutele riconosciuto dalla normativa *de qua*.

1. Entrando *in medias res*, occorre considerare che, con le segnalazioni inoltrate al RPCT, il [dipendente] ha segnalato fatti costituenti un'alterazione del corretto svolgimento dell'attività amministrativa. Segnatamente, le presunte illecittà rilevate riguardavano, come ampiamente descritto nella premessa fattuale, talune procedure di affidamento di servizi, forniture e lavori

pubblici espletate dall'ente comunale. Si tratta cioè di illegittimità astrattamente idonee a ledere il buon andamento dell'attività amministrativa e, quindi, rientranti a pieno titolo nella nozione di "condotta illecita" così come definita e interpretata dalle *Linee guida in materia whistleblowing* adottate dall'Anac con la delibera 469/2021, applicabili *ratione temporis* (di seguito Linee Guida). Inoltre, gran parte dei profili segnalati dal dipendente sono risultati fondati; ciò è confermato dagli esiti delle istruttorie condotte dallo stesso RPCT nonché dagli Uffici interni di questa Autorità.

2. Oltre a indicare illegittimità rientranti nella nozione di "condotta illecita", le segnalazioni risultano essere presentate dal dipendente nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione, così come richiesto dall'art 54-*bis* d.lgs. 165/2001.

Si osserva infatti che, poiché il dott. *omissis* ha rappresentato illegittimità dalle quali sarebbero derivate anomalie anche nella gestione economica delle risorse dell'Ente, sussiste un interesse pubblico a conoscere e sollecitare un accertamento in ordine ai profili evidenziati, tanto più se relativi alle procedure ad evidenza pubblica.

3. Non risulta, inoltre, conferente l'argomentazione del dott. *omissis* e della dott.ssa *omissis* secondo cui le segnalazioni sarebbero state effettuate dal dipendente quando quest'ultimo era in malattia. Invero, ciò che rileva è la sussistenza di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Ente e che i fatti descritti siano stati appresi nel contesto lavorativo. Ebbene, sul punto, il dott. *omissis* ha dimostrato di aver avuto contezza delle vicende segnalate sia in occasione dei controlli svolti nell'esercizio delle sue funzioni, sia mediante l'esame dell'albo pretorio sia in occasione degli accessi effettuati da remoto per dare seguito alle richieste di assistenza ricevute dai colleghi nei primi mesi di malattia.

4. In via ulteriore, si osserva che il dipendente ha rappresentato di aver inoltrato le suddette segnalazioni mediante il Protocollo Riservato dell'Ente attraverso due modalità che garantivano la riservatezza dei contenuti della segnalazione visibili solo ai destinatari indicati dal segnalante (ossia il RPCT per tutte le segnalazioni e, per la segnalazione del 02.03.2023, altresì, il Sindaco e la Giunta Comunale). Il dipendente ha precisato di aver osservato la predetta procedura in quanto, soltanto in un periodo successivo alla presentazione delle segnalazioni, l'Ente ha adottato una piattaforma informatica e, prima di allora, l'unica procedura prevista era quella seguita dallo stesso.

5. Vale inoltre considerare che le segnalazioni sono state presentate ad almeno uno dei soggetti tassativamente indicati dall'art. 54-*bis*, comma 1, d.lgs. 165/2001, ossia al Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

In via incidentale, non sembra poter assumere rilievo il fatto che la segnalazione del 02.03.2023 sia stata trasmessa non solo al Segretario Generale, nella veste di RPCT, ma anche al Sindaco e alla Giunta Comunale. Ciò si afferma in quanto, per sedimentato orientamento di questa Autorità, per assumere la qualifica di *whistleblower* è necessario e sufficiente trasmettere la segnalazione ad almeno uno dei destinatari indicati dal citato art. 54-*bis*. D'altra parte, poiché per le precedenti segnalazioni nessuna attività era stata comunicata al dipendente, quest'ultimo riteneva ragionevolmente di sottoporre le questioni anche al Sindaco e alla Giunta, soggetti rappresentanti dell'amministrazione e comunque interni alla stessa. Le modalità e l'ambito di diffusione dei profili contenuti nella segnalazione risultano pertanto pienamente giustificati dalla ricorrenza di ragionevoli motivi che dimostrano il rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza<sup>3</sup>.

In ogni caso, se anche si volesse aderire alla posizione del dott. *omissis* e della dott.ssa *omissis* secondo cui la segnalazione in parola non dovrebbe ricadere nel cono d'ombra dell'art. 54-*bis*<sup>4</sup>, le altre tre segnalazioni sarebbero comunque pacificamente da ricondurre nel paradigma normativo e ciò è sufficiente per attribuire al dipendente la qualifica di segnalante ai sensi della normativa citata.

Alla luce di quanto detto, si ritiene che siano soddisfatti tutti i requisiti per ricondurre le segnalazioni del dott. *omissis* al paradigma normativo e per qualificare il dipendente quale *whistleblower*. Ne consegue il riconoscimento in capo allo stesso del sistema di protezione sancito dalla disciplina *de qua*, con particolare riferimento alla tutela da misure ritorsive adottate a causa della segnalazione.

Si osserva, inoltre, che il Sindaco e il Segretario Generale erano senz'altro a conoscenza delle segnalazioni effettuate dal dott. *omissis*, in quanto il primo risultava destinatario della segnalazione datata 02.03.2023 (e comunque la conoscenza delle altre segnalazioni non è stata da lui negata), il secondo era destinatario di tutte e quattro le segnalazioni.

---

<sup>3</sup> Si precisa che il Tar del Lazio, con le sentenze n. 235/2023, 236/2023 e, da ultimo, con la sent. n. 6775 del 19.04.2023, ha espresso il principio secondo cui ai sensi dell'art. 54-*bis* non è richiesto, ai fini dell'applicabilità delle tutele avverso le misure ritorsive, che la segnalazione sia inviata solo ai soggetti espressamente indicati da tale disposizione (ferma la necessità che sia inviata ad almeno uno di questi) né che la segnalazione stessa sia necessariamente caratterizzata da una natura riservata, purché tali segnalazioni vengano effettuate al ricorrere di ragionevoli motivi, sostanzialmente quelli che consentono il ricorso alla divulgazione pubblica indicati all'art. 15 della direttiva (UE), e presentino un adeguato *fumus* di fondatezza. Requisiti, questi ultimi, sussistenti nel caso di specie come sopra indicato.

<sup>4</sup> Si consideri che, come di seguito verrà illustrato, la sanzione irrogata a causa della segnalazione in parola è oggetto di impugnazione innanzi al Giudice civile (Tribunale di *omissis*, Sezione Lavoro) il quale è chiamato a pronunciarsi, *inter alia*, sull'applicabilità dell'art. 54-*bis* alla segnalazione del 02.03.2023 inviata a più soggetti, sul rispetto del principio di continenza formale e sulla violazione del comma 9 del medesimo articolo.

Poiché, quindi, il dott. *omissis* deve essere considerato un *whistleblower* e tutte le misure contestate sono state adottate successivamente alle segnalazioni, l'Autorità è tenuta ora a valutare se il Sindaco e il Segretario Generale abbiano fornito la prova che gli atti adottati non fossero ritorsivi in quanto motivati da ragioni estranee alle segnalazioni.

### III) Le presunte misure ritorsive

Per una maggiore chiarezza espositiva, si procederà con ordine a esaminare singolarmente le misure per le quali è stato avviato il procedimento sanzionatorio.

#### 1. Le sanzioni disciplinari irrogate nei confronti del [segnalante] in data 04 agosto 2023 e 14 settembre 2023

A seguito dell'acquisizione della documentazione trasmessa dalle parti, è emerso che il dott. *omissis* ha impugnato la sanzione disciplinare datata 04.08.2023 (un'ora di multa) e la sanzione disciplinare datata 14.09.2023 (tre ore di multa) proponendo ricorso innanzi al Tribunale di *omissis*, Sezione Lavoro, ex art. 414 e ss. c.p.c, per far accertare e dichiarare la nullità e/o la illegittimità delle stesse. Ora, le questioni sottoposte all'attenzione del Giudice del Lavoro coincidono con quelle oggetto di valutazione da parte di questa Autorità e, pertanto, è stata disposta la sospensione del procedimento sanzionatorio (prov. prot. *omissis*) in attesa della definizione della controversia ai sensi dell'art. 15, comma 3, lett. b), del Regolamento.

#### 2. Il decreto sindacale n. 2600 del 31 marzo 2023 con cui sono state assegnate le posizioni di elevata qualificazione al personale comunale escludendo dalla relativa nomina il [segnalante].

Come ampiamente descritto nella premessa fattuale, in data 31.03.2023, il Sindaco, con Decreto n. 2600, procedeva a nominare i responsabili delle posizioni organizzative, assegnando, alla dott.ssa *omissis*, l'Area amministrativa e *ad interim* quella finanziaria, sino ad allora ricoperta dal [dipendente], e attribuendo, alla dott.ssa *omissis*, la responsabilità dell'Area Urbanistica e *ad interim* quella dell'Area Lavori Pubblici.

In sostanza, alle due dipendenti oggetto delle precedenti segnalazioni venivano conferiti gli incarichi di responsabilità, mentre il dott. *omissis* veniva privato della posizione di Responsabilità dell'Area II- Finanziaria, assegnata, come detto, *ad interim* alla dipendente *omissis* per la durata di un anno.

Il Sindaco, per dimostrare l'assenza del carattere ritorsivo di tale decreto, ha premesso che gli incarichi di elevata qualificazione hanno carattere fiduciario e vengono attribuiti sulla base di una valutazione discrezionale; inoltre, per giurisprudenza consolidata, non sussiste l'obbligo di rinnovare un incarico di elevata qualificazione alla sua naturale scadenza. Il Sindaco sostiene, poi, di non aver conferito l'incarico in parola al [segnalante] per il venir meno del rapporto di fiducia, compromesso da una serie di episodi verificati nell'arco temporale compreso tra il 10 novembre 2020 e il 31 marzo 2023.

Il dott. *omissis* ha però sostenuto che le ragioni addotte dal Sindaco per giustificare il venir meno di un rapporto di fiducia alla base del mancato rinnovo dell'incarico di Responsabile dell'area Finanziaria sono pretestuose e assolutamente destituite di fondamento.

In primo luogo, il dipendente ha evidenziato che, contrariamente a quanto indicato dal Sindaco, nel periodo tra il 28.12 e il 31.12.2022 egli ha consentito all'amministrazione di regolarizzare contabilmente un finanziamento di 1.600.000 euro (e il suo incremento di 120.000 euro da deliberare prorogabilmente entro il 31.12.2022), finanziamento che il Responsabile dell'Area Urbanistica non aveva comunicato alla Giunta ai fini dell'iscrizione in bilancio. Inoltre, il dott. *omissis* ha consentito di predisporre gli atti necessari a determinare, entro il 31.12.2022, la proroga dei contratti del personale a tempo determinato assunti a seguito degli eventi sismici del 2006/2007, atti mai predisposti dal Responsabile competente. Per l'attività svolta, il Sindaco ha ringraziato più volte il dipendente manifestando stima e apprezzamento per il suo lavoro con messaggi ed e-mail.

In secondo luogo, il dott. *omissis* smentisce quanto affermato dal Sindaco secondo cui il rapporto di fiducia del dipendente sarebbe venuto meno a causa delle presunte illegittimità presenti nelle delibere di rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente nell'ambito dei procedimenti penali attivati nei suoi confronti e poi archiviati. In sintesi, il Sindaco aveva rappresentato che il dott. *omissis*, pur non avendo ancora pagato alcune fatture relative alle spese legali inerenti a due procedimenti penali per le quali aveva richiesto il rimborso, aveva già provveduto a creare l'apposito impegno di spesa in contabilità. Il dipendente ha però rappresentato che il rimborso era stato deliberato dalla Giunta con il parere positivo del Responsabile tecnico di riferimento e che soltanto, successivamente alle delibere giuntali, veniva redatta e pubblicata la conseguente determina di impegno di spesa.

Pertanto, alcuna illegittimità era stata posta in essere; in ogni caso, l'avvenuto pagamento non rilevava né per determinare il diritto o meno al rimborso né per la creazione del competente impegno contabile su capitolo di competenza.

In terzo luogo, in merito ai presunti errori che il dott. *omissis* – secondo il Sindaco – avrebbe commesso nella quantificazione del Fondo debiti commerciali dell'anno 2021, tali da aver determinato un ritardo nell'approvazione del Rendiconto 2022, il dipendente rileva che nessuna responsabilità può essere a lui attribuita in quanto l'ammontare di tale Fondo viene calcolato in base agli stanziamenti iscritti a bilancio; tale fondo deve essere costantemente monitorato e aggiornato qualora l'Ente deliberi variazioni di bilancio tali da incidere su detto macroaggregato. Nessun errore era stato commesso in quanto è la quantificazione stessa del Fondo a richiedere una continua rideterminazione a seguito delle variazioni di bilancio operate: si trattava di ordinarie operazioni



e non di errori. Contrariamente a quanto affermato dal Sindaco, è stato proprio il dott. *omissis* a quantificare correttamente il Fondo correggendo le sviste della collega *omissis*.

Ricostruita la vicenda in questi termini, si ritiene che gli elementi addotti dal Sindaco non siano sufficienti a dimostrare che il mancato conferimento al dott. *omissis* dell'incarico di elevata qualificazione sia stato disposto per effettive e oggettive ragioni diverse dalla presentazione delle segnalazioni.

Depongono in tal senso le seguenti concorrenti ragioni.

Non vi è dubbio che il conferimento degli incarichi di posizione organizzativa (*rectius* di elevata qualificazione) sia il risultato di un'attività discrezionale del Sindaco e sia basato su un rapporto fiduciario con i dipendenti. Tuttavia, tale scelta non può essere arbitraria dovendo essere effettuata: (i) nel rispetto dei generali principi generali che regolano l'attività amministrativa, (ii) con provvedimento motivato ai sensi dell'art. 50, comma 10, del TUEL, (iii) con le modalità e i criteri stabiliti dall'art. 109 del TUEL e secondo i criteri di competenza professionale. Il Sindaco deve fondare il proprio giudizio su criteri di scelta previamente resi noti agli interessati, che garantiscano una valutazione fondata su elementi obiettivi e verificabili.

Ora, nel caso di specie, il Sindaco sostiene di non aver attribuito nuovamente la posizione di elevata qualificazione al dott. *omissis* per una serie di errori commessi dal dipendente. Tuttavia, il lavoratore ha chiarito che non sussistevano gli errori indicati dall'organo politico, tanto è vero che - nel primo episodio - il dipendente ha ottenuto il rimborso delle fatture poi pagate e, quindi, egli era effettivamente titolare del diritto al rimborso e - nel secondo caso - il Sindaco non ha dimostrato che la responsabilità dei ritardi per la quantificazione del Fondo fosse da ricondurre esclusivamente al dott. *omissis*.

Inoltre, non risulta agli atti alcuna censura volta a stigmatizzare l'operato del dipendente per tutti i profili indicati dal Sindaco né sussiste alcuna sanzione disciplinare irrogata per tali fatti, atta a corroborare la sussistenza di un errore o di un comportamento improprio e aggressivo commesso dal dipendente.

Al contrario, agli atti, risultano numerosi messaggi volti a dimostrare la stima e la fiducia che il Sindaco nutriva nei confronti del dott. *omissis* poco prima della presentazione delle segnalazioni. Sembra, quindi, che il Sindaco abbia elaborato artatamente nell'ambito del presente procedimento, ora per allora, una motivazione basata sui presunti errori e comportamenti impropri del dipendente per integrare il provvedimento adottato e per dimostrarne la legittimità. Posizione quest'ultima che non viene scalfita nemmeno dalle controdeduzioni prodotte dal Sindaco su richiesta dell'Autorità.

Inoltre, si osserva che anche l'operato della dott.ssa *omissis* e della dott.ssa *omissis* è stato connotato da criticità: le relative attività sono state oggetto di segnalazione da parte del [dipendente] e hanno avuto oggettive ricadute sulle attività dell'Ente, tali da aver determinato quelle criticità che l'Anac ha rilevato e stigmatizzato nell'esercizio dei poteri di vigilanza.

Il Sindaco, però, non spiega per quale ragione gli errori commessi dalle due dipendenti non avrebbero avuto alcuna rilevanza in sede di conferimento degli incarichi (addirittura le due dottoresse hanno visto accrescere le proprie responsabilità essendo destinatarie anche di nomine *ad interim*), mentre i presunti errori commessi dal [segnalante] sarebbero stati determinanti per escluderlo dalle nomine.

In particolare, ciò che emerge è che il Sindaco ha conferito tali incarichi senza alcuna dovuta motivazione alla dott.ssa *omissis* e alla dott.ssa *omissis* (la motivazione era d'obbligo non solo perché espressamente richiesta dalle norme che conferiscono al Sindaco tale potere ma anche per le criticità in cui erano incorse le dipendenti); le motivazioni poste alla base della determinazione n. 2600, infatti, sono individuate in termini generici e con mere formule di stile che non indicano criteri oggettivi tali da dimostrare una valutazione fondata su fatti obiettivi e verificabili.

Risulta inoltre che, in presenza di criticità verificate nell'operato delle due lavoratrici citate e dei presunti errori del [segnalante] (che però non sono stati effettivamente provati), le due dipendenti oggetto di segnalazione sono state valorizzate e premiate dal Sindaco in assenza di una dovuta motivazione; mentre l'autore degli esposti (il dott. *omissis*) ha subito un pregiudizio, poco dopo la presentazione delle segnalazioni, essendo stato escluso, senza alcuna plausibile motivazione, dal conferimento di un incarico di responsabilità nonostante ne possedesse i requisiti.

Ne consegue che: (i) lo iato temporale tra le segnalazioni e l'adozione del decreto 2600, (ii) il difetto di motivazione sotteso alle nuove assegnazioni e le argomentazioni pretestuose sostenute dal Sindaco nel procedimento *de quo* per giustificare il mancato conferimento dell'incarico al dott. *omissis* nonché (iii) la scelta di valorizzare le dipendenti segnalate pur in presenza di criticità del relativo operato successivamente censurate anche dall'Anac, disvelano un cattivo uso del potere discrezionale per una sostanziale mancanza di ponderazione di concorrenti interessi e finiscono per costituire degli indizi (indici) del carattere ritorsivo della determinazione n. 2600 che non appare motivata da effettive ragioni estranee alle segnalazioni.

Invero, alla luce di quanto sopra esposto, gli argomenti difensivi forniti risultano inconferenti e non dimostrano l'esistenza di effettive e concrete ragioni, non connesse alle precedenti segnalazioni, che giustificano il mancato conferimento al dott. *omissis* dell'incarico di elevata qualificazione; mancato conferimento che, in base agli atti, continua ad apparire un'ingiusta e arbitraria reazione del datore di lavoro ad un comportamento legittimo del lavoratore (la presentazione di segnalazioni).

### **3. Il procedimento disciplinare avviato in data 14.07. 2023 e concluso il 12.02.2024**

In merito al procedimento disciplinare avviato in data 14.07.2023 e che, al momento della comunicazione di ritorsioni effettuata dal dott. *omissis*, non era stato ancora concluso, si ritiene che il Segretario Generale abbia provato che lo stesso era stato avviato per ragioni ulteriori e diverse rispetto alle segnalazioni e che, quindi, non aveva carattere ritorsivo. Ciò si afferma per plurime e concorrenti ragioni.

Anzitutto, la dott.ssa *omissis* ha dimostrato che la contestazione degli addebiti era fondata su sufficienti elementi oggettivi per avviare il procedimento disciplinare. Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dal dott. *omissis*, l'atto di apertura del procedimento disciplinare in parola si configurava quale essenziale strumento volto ad assicurare la garanzia partecipativa e il necessario contraddittorio difensivo; il dipendente, mediante tale atto, è stato posto nella condizione di partecipare al procedimento e di fornire gli elementi utili per indurre l'amministrazione a concludere il procedimento con l'archiviazione.

Vale, inoltre, considerare che tale procedimento disciplinare è stato, *medio tempore*, definito dal Segretario Generale con un'archiviazione e, quindi, non sono stati prodotti neppure da tale atto finale effetti pregiudizievoli nella sfera giuridica del dipendente. Peraltro, come correttamente osservato dalla dott.ssa *omissis*, il provvedimento conclusivo di tale procedimento dimostra l'oggettiva valutazione dell'Ente che, anziché accanirsi pretestuosamente nei confronti del dipendente per attuare una vendetta ingiustificata, ha disposto l'archiviazione dello stesso.

### **4. Il provvedimento sindacale del 29.11.2023 con cui è stato acquisito il pc del [dipendente]**

Con il provvedimento del 29.11.2023, il Sindaco ha disposto l'acquisizione del pc del dott. *omissis* consegnandogli un altro computer per svolgere le attività lavorative; il dipendente sostiene che tale assegnazione costituisca una misura ritorsiva adottata dall'organo politico con la volontà di "punirlo" per aver denunciato la commissione di presunti illeciti al RPCT e volta ad acquisire i suoi dati personali.

Alla luce di un attento esame della documentazione prodotta dal Sindaco, si ritiene che lo stesso abbia provato che tale atto non abbia natura ritorsiva.

Al riguardo si osserva che, a seguito di un malfunzionamento dei pc del dipendente *omissis* e del collega *omissis*, l'Ufficio tecnico rilevava l'origine di tali malfunzionamenti nell'utilizzo, da parte del [segnalante], delle credenziali dell'amministratore di sistema (anziché quelle personali, che gli erano state assegnate). Tutto ciò era avvenuto a totale insaputa dell'Amministrazione e senza autorizzazione da parte del datore di lavoro, Titolare del trattamento dei dati dell'Ente. Il Sindaco ha altresì aggiunto che il dott. *omissis* aveva ottenuto le credenziali chiedendole all'amministratore di sistema, il quale gliel'aveva consegnate in buona fede non immaginando che poi lo stesso le avrebbe utilizzate per impostarle sul suo pc e su quello del *omissis*. Per tale ragione, l'amministratore di sistema, dipendente del comune che non ha mai fatto segnalazioni, ha ricevuto una contestazione disciplinare. Ora, la ricostruzione effettuata dal Sindaco dimostra che il provvedimento con cui l'amministrazione ha acquisito il pc del dipendente trova ragione in fatti diversi, ulteriori ed estranei alla presentazione delle segnalazioni e, peraltro, tale atto si inserisce nell'ambito di una vicenda complessa che ha portato il Sindaco a presentare una querela nei confronti del dott. *omissis*.

A seguito di tale querela, il dipendente è stato indagato per accesso abusivo ai sistemi informatici (art. 615 ter c.p.) poiché egli, quale istruttore dell'Ufficio Anagrafe del Comune, avrebbe effettuato l'accesso ad aree del sistema informatico del Comune non inerenti al suo ufficio e a lui precluse. Nell'ambito delle indagini preliminari, la Procura della Repubblica Distrettuale *omissis* ha disposto il sequestro probatorio del pc del dipendente; il sequestro è stato confermato dal Tribunale del Riesame (ordinanza *omissis*).

In definitiva, la valutazione complessiva della documentazione trasmessa dal Sindaco è sufficiente a dimostrare, secondo un giudizio di verosimiglianza, l'assenza di un intento persecutorio e discriminante nei confronti del dipendente *omissis*, determinato dalle precedenti segnalazioni e sotteso al provvedimento sopra esaminato.

### **5. Il presunto demansionamento**

Con la delibera della Giunta Comunale n. 76 del 15.05.2023, il dott. *omissis* è stato assegnato all'Ufficio Anagrafe; in particolare, con tale atto, è stata disposta una parziale riorganizzazione delle risorse umane dell'Ente in modo da integrare i servizi più carenti, pianificazione che non ha coinvolto solo il segnalante e che è stata disposta unicamente per esigenze organizzative volte a garantire il buon andamento dell'Ente. Il problema, tuttavia, è costituito dal fatto che il dipendente lamenta di aver subito una dequalificazione professionale all'interno del nuovo Ufficio, ove sarebbe stato adibito a svolgere mansioni non in linea con l'inquadramento professionale; responsabile di tale situazione sarebbe il Segretario Generale dell'ente comunale.

In base alla normativa dettata dal d.lgs. n. 165/01 non vi è dubbio che il Segretario Generale abbia il potere di assicurare ai dipendenti non solo una collocazione adeguata alle loro mansioni, ma anche il preciso dovere di vigilare affinché i lavoratori siano adibiti alle mansioni loro esigibili, sia oggettivamente che soggettivamente. Inoltre, vale in generale ricordare che il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento, come previsto dal primo comma (prima parte) dell'art. 52 del D. Lgs. n. 165/2001.

Ciò premesso, in merito al presunto demansionamento subito dal dott. *omissis*, il Segretario Generale ha dimostrato che il dipendente è un Istruttore Direttivo Amministrativo e Contabile Cat. D e, presso l'Area affari generali-servizi demografici-Elettorale a cui è stato assegnato, svolge le mansioni corrispondenti alla qualifica rivestita per le quali il dipendente è stato assunto e che ha espletato per anni<sup>5</sup>.

Si esclude altresì un demansionamento in concreto in quanto, nel corso del 2023, non si è registrato né uno svuotamento delle mansioni né un'assoluta inattività. Vale anzi il contrario, l'Amministrazione ha voluto valorizzare il dott. *omissis*, consentendogli legittimamente di accedere a tutti gli atti solo dell'Ufficio di appartenenza, proponendogli di seguire le attività elettorali e, soprattutto, nel corso del 2024, di partecipare al corso di formazione per la qualifica di Ufficiale di Stato civile, prestigiosa e di responsabilità. Per lunghi periodi nel corso del 2023 (precisamente dal 09.01.2023 al 12.05.2023), il dipendente è stato in malattia; pertanto, l'eventuale esiguità delle attività svolte è riconducibile a tale fattore.

Inoltre, nel corso dell'anno 2024, il Segretario Generale ha attivato, su richiesta del Responsabile dell'Area, la "funzione di proposte di determine e di delibere" a favore del dott. *omissis*. Risulta ragionevole quanto sostenuto dal Segretario Generale secondo cui questa specifica funzione non era stata attivata prima perché non richiesta dal responsabile dell'Area a causa del fatto che in quell'Area, nel periodo in cui il dott. *omissis* era in congedo, erano state adottate poche delibere.

L'impossibilità di accedere ai sistemi informatici appare solo temporanea e si inserisce nell'ambito di un fisiologico verificarsi di problematiche tecniche che il Segretario ha avuto cura di far risolvere non appena conosciute.

Sia consentito, inoltre, rammentare che, per giurisprudenza consolidata, non sussiste il demansionamento qualora, come nel caso all'esame, il lavoratore venga adibito a mansioni che rientrano nella stessa area professionale di appartenenza, anche se costretto ad effettuare attività lavorative dallo stesso considerate di minor pregio rispetto a quelle precedentemente assegnate, purché quelle attuali gli permettano di utilizzare il corredo di nozioni, di esperienza e di bagaglio professionale acquisito sino a quel momento. Ed è proprio questo il caso del dott. *omissis*.

In definitiva, alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene che il Segretario Generale abbia dimostrato l'assenza di una dequalificazione del dott. *omissis*, il quale è chiamato a svolgere attività legittimamente esigibili.

\*\*\*

All'esito dell'istruttoria condotta nell'ambito del procedimento sanzionatorio in oggetto, l'Autorità ritiene che:

- il Segretario Generale, dott.ssa *omissis*, abbia fornito la prova che il suo operato fosse giustificato da ragioni estranee alla segnalazione;
- Il Sindaco, dott. *omissis*, abbia fornito la prova della sussistenza di ragioni estranee alla segnalazione alla base del provvedimento adottato in data 29.11.2023;
- Il Sindaco, dott. *omissis*, non abbia fornito la prova della ricorrenza di ragioni estranee alla segnalazione che possano aver giustificato l'adozione del decreto n. 2600 del 31.03.2023.

## DELIBERA

- di archiviare il procedimento nei confronti del Segretario Generale e del Sindaco per tutte le misure diverse dal decreto sindacale n. 2600 del 31.03.2023;
- di dichiarare la natura ritorsiva e la conseguente nullità ai sensi dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 del decreto sindacale n. 2600 del 31.03.2023;
- di irrogare, tenuto conto della concreta gravità del fatto illecito, globalmente desunto dai suoi elementi oggettivi e soggettivi, al Sindaco, dott. *omissis*, in qualità di firmatario del decreto n. 2600 del 31.03.2023, la sanzione pecuniaria in misura pari a 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*".

---

<sup>5</sup> Il Segretario Generale ha chiarito che il Comune gestisce, su delega dello Stato, i servizi elettorali di Stato civile, di Anagrafe di Leva militare, di Statistica; tali funzioni sono esercitate dal Sindaco quale ufficiale di governo e nell'ambito delle stesse sono state conferite le specifiche responsabilità (dall'Attuale Responsabile dell'Area) al dipendente *omissis*. A titolo esemplificativo, il dipendente deve occuparsi della gestione e dell'aggiornamento delle liste elettorali generali e sezionali; della revisione delle liste elettorali entro febbraio e agosto di ogni anno; della Gestione e aggiornamento dello schedario elettorale elettronico; di ricevere le informazioni necessarie a formare o trascrivere gli atti concernenti lo stato civile; di custodire e conservare i registri e qualunque atto che agli stessi si riferisce; di rilasciare gli estratti e i certificati che riguardano lo stato civile; di provvedere a eseguire tutte le annotazioni previste secondo il formulario ministeriale; deve curare la gestione dell'Anagrafe della popolazione residente.

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 27 settembre 2024

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente