Pubblicato il 04/11/2022

N. 09694 /2022 REG.PROV.COLL.
N. 08979/2021 REG.RIC.

Firmato digitalmente

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 8979 del 2021, proposto da

Antonella Amalia Picano, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Scalfati, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Comune di Mondragone, Antonio Di Nardo, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 07183/2021, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ANAC - Autorità Nazionale

Anticorruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 aprile 2022 il consigliere Angela Rotondano e viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'odierna appellante, già originaria ricorrente, ha impugnato innanzi al Tribunale amministrativo per il Lazio – Roma gli atti con i quali l'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito *"ANAC"* o *"Autorità"*) le ha irrogato, nella qualità di Presidente dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (nel prosieguo *"U.P.D."* o *"Ufficio"*) del Comune di Mondragone, la sanzione pecuniaria di € 5000,00 ex art. 54 *bis* del D.Lgs. 165/2001, ovvero la Delibera n. 782 adottata dal Consiglio dell'Autorità nell'Adunanza del 4.9.2019, in uno ad ogni atto presupposto connesso e/o conseguenziale, comunque lesivo delle posizioni giuridiche soggettive della ricorrente.

In particolare, la sanzione impugnata è stata applicata in ragione di condotte asseritamente ritorsive (consistenti in due sanzioni disciplinari irrogate dall'U.P.D.) nei confronti del Comandante della Polizia Municipale di Mondragone Antonio Di Nardo il quale aveva chiesto e ottenuto dall'ANAC la tutela del *"dipendente pubblico che segnala illeciti"* (c.d. *whisteblower*) ai sensi dell'art. 54 *bis* del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (recante *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*).

2. Il giudizio così incardinato (nel quale si costituivano l'ANAC e il Di Nardo sostenendo la legittimità dei provvedimenti gravati) è stato definito dalla sentenza in epigrafe, con cui il Tribunale amministrativo ha respinto il ricorso, ritenendo infondati i motivi di censura che avevano lamentato sia l'esistenza di vizi procedurali che il difetto di istruttoria, il travisamento dei fatti e la violazione di legge.

2.1. Il Tribunale ha in sintesi ritenuto: *a)* che non vi fosse errore nell'individuazione del destinatario della sanzione irrogata (il Presidente del Collegio dell'UDP, anziché l'intero organo collegiale) *"perché l'ANAC ha intesto punire la dottoressa Picano non in detta qualità ma per comportamenti da ella personalmente tenuti, ritenuti ritorsivi"*; *b)* che al dipendente pubblico destinatario dei provvedimenti disciplinari dovesse essere accordata la tutela del c.d. *whistleblower* ai sensi del ricordato art. 54*bis*, qui ricorrendone i presupposti; *c)* che le sanzioni disciplinari integrassero misure discriminatorie e ritorsive e che fosse, in particolare, dimostrato l'intento ritorsivo del Presidente dell'UDP.

3. L'appello proposto dall'originaria ricorrente avverso la sentenza di primo grado è affidato ai seguenti motivi di diritto:

"1. Error in iudicando- *Contraddittorietà manifesta- Difetto di istruttoria- Motivazione perplessa, carente ed erronea- erroneità e/o illogicità e/o contraddittorietà della motivazione in ordine alla corretta e coerente individuazione del destinatario della sanzione- nullità radicale del provvedimento- violazione del principio di unicità e di solidarietà della sanzione.*

2. Error in iudicando- *contraddittorietà manifesta- difetto di istruttoria- motivazione perplessa, carente ed erronea- Erroneità e/o illogicità e/o contraddittorietà della motivazione nella parte in cui qualifica il Di Nardo Whistleblower- Violazione di legge- Violazione e falsa applicazione degli artt. 54 e 54 bis del D.Lgs. 165/20021- Violazione e falsa applicazione della L. 241/90- Violazione e falsa applicazione delle Linee Guida Anac n. 6/2015 in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti- Violazione e falsa applicazione della L.R. Campania n. 12/2003- Violazione e falsa applicazione della L. 65/86 Difetto di istruttoria e di motivazione- Travisamento dei fatti- Inesistenza dei presupposti di fatto e di diritto- Violazione degli artt. 24 e 97 della Carta Costituzionale- Sviamento- Eccesso di potere- Contraddittorietà- Illogicità manifesta.*

3. Error in iudicando- *Contraddittorietà manifesta- Difetto di istruttoria-*

Motivazione perplessa, carente ed erronea- Erroneità e/o illogicità e/o contraddittorietà della motivazione nella parte in cui si sofferma sul carattere ritorsivo del primo provvedimento sanzionatorio del 14.2.2019 irrogato dall'UDP nei confronti del Di Nardo.

4. Error in procedendo- Error in iudicando- *Contraddittorietà manifesta- Difetto di istruttoria- Motivazione perplessa, carente ed erronea- Erroneità e/o illogicità e/o contraddittorietà della motivazione nella parte in cui si sofferma sul carattere ritorsivo del secondo provvedimento sanzionatorio del 14.2.2019 irrogato dall'UPD nei confronti del Di Nardo.*

5. Error in iudicando- *Difetto di istruttoria- Motivazione perplessa, carente ed erronea- Erroneità e/o illogicità e/o contraddittorietà della motivazione nella parte in cui si sofferma sul carattere ritorsivo delle sanzioni irrogate."*

3.1. Si è costituita in resistenza l'ANAC, argomentando l'infondatezza dell'appello e domandandone il rigetto.

3.2. Il controinteressato, pur ritualmente evocato, non si è costituito nel presente giudizio.

3.3. All'udienza del 7 aprile 2022, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

4. L'appello proposto dall'interessata, destinataria dell'impugnata sanzione irrogata dall'ANAC ai sensi dell'art. 54 *bis* D.Lgs. 165/2001 per condotte asseritamente ritorsive nei confronti del c.d. *whistleblower*, ripropone sostanzialmente le censure di primo grado, respinte dalla sentenza con motivazione, secondo l'appellante, erronea, contraddittoria e non condivisibile.

4.1. In punto di fatto l'appellante espone:

- che a seguito di un alterco sul luogo di lavoro tra il Comandante della Polizia Municipale del Comune di Mondragone, Antonio Di Nardo, e un Luogotenente della medesima Polizia Municipale, Antonio Trano, veniva avviato a carico di quest'ultimo (che avrebbe offeso il primo) e su segnalazione del predetto

Comandante un procedimento disciplinare, poi conclusosi, il 20 febbraio 2018, con l'archiviazione a seguito delle formali scuse del sottoposto e in ragione della lieve entità della contestazione, con il solo voto contrario dell'allora Presidente dell'UPD (lo stesso Comandante di Polizia Municipale, il quale ricopriva tale carica sin dal 9 ottobre 2017);

- che in data 27 febbraio 2018 il Di Nardo, dimessosi nel frattempo dalla carica di Presidente dell'U.P.D. dopo l'archiviazione del detto procedimento disciplinare, denunciava all'Autorità giudiziaria i componenti dell'U.P.D. per abuso d'ufficio e omissione di atti d'ufficio in relazione a fatti pregressi concernenti la gestione dei procedimenti disciplinari nel biennio 2016-2017, ma la denuncia era archiviata per infondatezza della notizia di reato, giusto decreto del GIP del Tribunale di S. Maria Capua Vetere del 16.04.2018;

- che in data 31 maggio 2018, a distanza di circa sei mesi dall'alterco, il Comandante Di Nardo sporgeva querela anche nei confronti del Luogotenente per oltraggio a pubblico ufficiale in relazione ai fatti per i quali aveva chiesto l'attivazione del procedimento disciplinare a carico di quest'ultimo, ma anche per tale querela l'Autorità procedente presentava in data 9 aprile 2019 richiesta di archiviazione;

- che nelle more il Di Nardo ometteva di dare comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (come richiede l'art. 6, comma 4 del Codice di comportamento comunale) e al Sindaco quale superiore gerarchico (come, invece, sancito dall'art. 8 d.P.R. n. 63/2012) dell'aver denunciato penalmente il dipendente comunale (l'istruttore di vigilanza Trano) e rilasciava agli organi di stampa, senza autorizzazione del Sindaco, due interviste su fatti commessi nel territorio comunale oggetto di un'indagine penale (per i reati di prostituzione minorile) che aveva avuto grande risonanza mediatica per il Comune di Mondragone (in violazione dell'art. 10 comma 6 del Codice di comportamento);

- che il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza (di seguito *RPCT*) del Comune di Mondragone, apprese queste omissioni, segnalava all'UPD

le richiamate violazioni, dandone prima preavviso telefonico al destinatario con nota prot. 48745 del 18.10.2018 (come si evince dalla nota del RPCT del 4 dicembre 2018);

- che in data 20.10.2018, dopo il preavviso di avvio del procedimento disciplinare nei suoi riguardi, il Di Nardo richiedeva all'Autorità giudiziaria la riapertura ex art. 414 c.p.p. delle medesime indagini nel procedimento penale contro i componenti dell'UPD, già archiviato il 16 aprile 2018 (riapertura che, allo stato, non sarebbe stata autorizzata dall'Autorità giudiziaria) e depositava poi (il 29 novembre 2018) una memoria difensiva nell'ambito del primo procedimento disciplinare instaurato nei suoi confronti con la quale sostanzialmente richiedeva all'UPD di astenersi dal giudicarlo in virtù della formulata richiesta di riapertura indagini;

- che ciò nonostante l'UDP, ritenendo infondata l'eccezione di improcedibilità sollevata, dopo articolata istruttoria, irrogava al Di Nardo, in data 14.2.2019, la sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per giorni 10;

- che in seguito, il 17 dicembre 2018, il nuovo comandante della Polizia Municipale comunicava al RPCT che il Di Nardo aveva, in precedenza, denunciato altri due collaboratori e anche in tal caso omesso di segnalare la situazione di irregolarità al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;

- che, a seguito della segnalazione da parte del RPCT di tali omissioni, con atto notificato all'interessato il 5 febbraio 2019 veniva avviato un secondo procedimento disciplinare a suo carico che si concludeva con la sanzione irrogatagli in data 30.05.2019 della sospensione dal servizio per giorni 12 con privazione della retribuzione;

- che due giorni dopo la notifica della seconda contestazione, il 7 febbraio 2019, il Di Nardo, sporgeva una nuova querela contro i due nuovi componenti dell'UPD (07.02.2019) non colpiti dalla sua prima denuncia, che si accingevano a giudicarlo;

- che il Di Nardo, in tutte le memorie difensive presentate nei procedimenti

disciplinari in corso contro di lui, *"sbandierava"* le sue denunce contro l'UPD con il fine di paralizzare i relativi procedimenti avviati nei suoi confronti (cfr. atto di appello);

- che, a seguito di tali accadimenti l'ANAC dava avvio, su impulso di parte, a un procedimento sanzionatorio nei confronti dell'Ufficio Procedimenti disciplinari (dandone comunicazione il 28 febbraio 2019 al suo presidente, odierna appellante, nella detta qualità) per l'accertamento della possibile natura ritorsiva delle sanzioni irrogate nei procedimenti disciplinari contro il Di Nardo, applicando all'esito la sanzione impugnata soltanto nei confronti dell'odierna appellante.

4.2. Così compiutamente delineati i fatti di causa, con i motivi di gravame articolati l'appellante lamenta che:

a) la sentenza avrebbe erroneamente trascurato l'illegittimità della sanzione impugnata, in quanto irrogata ex art. 54 *bis* D.Lgs. 165/2001 nei confronti del solo Presidente dell'UPD, benché le condotte asseritamente ritorsive nei riguardi del c.d. *whistleblower* siano consistite in sanzioni disciplinari adottate collegialmente e all'unanimità dall'intero Ufficio e non vi sia prova in atti- contrariamente a quanto sostenuto dal primo giudice- di comportamenti ritorsivi *"personalmente"* tenuti dall'appellante; tale personale animosità o inimicizia andrebbe anzi esclusa rispetto all'appellante tanto più che quest'ultima non è stata l'unica ad essere denunciata dal dipendente ma lo sono stati anche gli altri componenti dell'Ufficio; difatti però la Picano è stata l'unica ad essere punita per un provvedimento collegiale; il provvedimento sanzionatorio gravato violerebbe quindi i *"principi di unicità e solidarietà della sanzione"* desumibili anche dall'art. 2055 cod. civ. (laddove si stabilisce la responsabilità di *"tutti"* in caso di *"fatto imputabile a più persone"*) e dall'art. 24 del T.U. n. 3 del 1957 (*Testo Unico degli impiegati dello Stato*) che ha introdotto nell'ordinamento il principio generale di attribuzione delle responsabilità solidale a tutti i componenti del collegio amministrativo deliberante che hanno preso parte ad atti e operazioni comportanti la violazione di diritti, a meno che non sia stata esternata nel verbale un' eventuale posizione di dissenso; a ciò

conseguirebbe la *“nullità radicale del provvedimento”* (primo motivo di appello);

b) la sentenza sarebbe erronea nella parte in cui non ha considerato che non sussistevano i presupposti per l’operatività della tutela del c.d. *whisteblower* posta a base del provvedimento sanzionatorio impugnato: in disparte l’assenza di segnalazione di condotte illecite in forma anonima, non vi è stato infatti e comunque non è provato (né nel procedimento né nel conseguente giudizio amministrativo per l’annullamento dei provvedimenti impugnati) alcun intento ritorsivo da parte dell’Ufficio e, tanto meno, dell’appellante; ciò sarebbe dimostrato dal fatto che la Presidente dell’UPD ha sospeso il procedimento per consentire al dipendente di accedere alle progressioni verticali; inoltre, il dipendente non ha denunciato condotte *“per la tutela dell’integrità dell’amministrazione”* ma afferenti a fatti e vicende personali (originate dall’alterco in cui il sottoposto avrebbe proferito al suo indirizzo una frase offensiva), mentre il procedimento penale nei confronti dei componenti dell’UPD è stato archiviato e non risulta che vi sia stata alcuna riapertura delle indagini (richiesta dal dipendente), non essendo state perciò in alcun modo accertate condotte illecite nella gestione dei procedimenti disciplinari commesse dai componenti dell’Ufficio; sicché dalla complessiva ricostruzione della vicenda sarebbe certamente rilevabile che né l’Ufficio né tantomeno la ricorrente abbiano agito in via ritorsiva nei confronti del Di Nardo, potendo anzi ben sostenersi il contrario;

c) sotto altro profilo, la sentenza sarebbe ingiusta erronea e ingiusta anche per non aver considerato l’insussistenza di ragioni di astensione dal procedimento disciplinare (tale non essendo, per giurisprudenza consolidata, la mera denuncia sporta nei confronti del dipendente) e che le sanzioni disciplinari sono state irrogate, oltre che per la mancata segnalazione di condotte illecite asseritamente commesse dall’istruttore di vigilanza e da altri due collaboratori da parte dell’allora Comandante della Polizia Municipale, anche per aver quest’ultimo rilasciato, senza autorizzazione del Sindaco, dichiarazioni agli organi di stampa su indagini penali

concernenti fatti di reato commessi nel territorio comunale.

6. L'appello, i cui motivi possono essere trattati congiuntamente stante la loro connessione, è fondato.

7. L'articolo 54*bis* del D. Lgs n. 165/2001, rubricato *"Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"*, introdotto dalla L. n. 6 novembre 2012, n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*) e modificato dalla L. 30 novembre 2017, n. 179 (*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*) ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico la figura del c.d. *whistleblower*, prevedendone le relative forme e strumenti di tutela: tale è colui che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione segnala o denuncia al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o all'ANAC ovvero denunci all'autorità giudiziario ordinaria o contabile condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro; in conseguenza di ciò il dipendente pubblico non può subire condotte ritorsive e perciò 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; egli ha inoltre diritto alla tutela della riservatezza, infatti la sua identità non può essere rivelata, è coperta dal segreto nell'ambito del procedimento penale nei modi e limiti previsti dal codice di rito e nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

7.1. In particolare, l'art. 54 *bis* prevede che: *"1. Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio*

rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

2. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni. 5. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione. 6. 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. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

7. È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli. 8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.9. Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite 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.

7.2. L'ANAC ha adottato il *"Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati e irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis del decreto legislativo n. 165/2001"* (di cui alla delibera ANAC n. 1033 del 30 ottobre 2019, come modificato dalla delibera ANAC n. 312 del 10 aprile 2019), richiamato anche dal provvedimento sanzionatorio impugnato.

7.3. Tanto premesso è anzitutto fondato il primo motivo di appello.

7.4. Non possono infatti condividersi le statuizioni di rigetto del ricorso di primo grado laddove sostengono che *"Nel provvedimento sanzionatorio oggetto di impugnazione è evidente che l'ANAC ha inteso punire la dottoressa Picano non in qualità di Presidente del Collegio dell'UPD, ma per comportamenti da essa personalmente tenuti, ritenuti ritorsivi"*.

7.4.1. Al contrario, risulta dalla piana lettura degli atti adottatati dall'Autorità che il procedimento sanzionatorio è stato (correttamente) instaurato nei confronti dell'*"Ufficio per i Procedimenti Disciplinari nella persona del Suo Presidente Dott.ssa Antonella Amalia Picano"* (cfr. nota dell'ANAC concernente la comunicazione di avvio del procedimento prot. 16437 del 27 febbraio 2019, notificata all'indirizzo PEC dell'Ufficio Protocollo del Comune di Mondragone), sebbene la sanzione sia stata poi illegittimamente irrogata soltanto *"alla dott.ssa Antonella Amalia Picano, in qualità di firmataria dei provvedimenti dichiarati ritorsivi"*.

7.4.2. Contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza appellata le condotte asseritamente *"ritorsive"* (di cui *infra* meglio si dirà) poste dall'Autorità a fondamento della tutela del c.d. *whisteblower e* della conseguente adozione del provvedimento sanzionatorio ai sensi del citato art. 54 *bis* sono consistite esclusivamente nelle due sanzioni disciplinari irrogate dall'Ufficio procedimenti

disciplinari del Comune di Mondragone nei confronti dell'allora Comandante della Polizia Municipale Antonio di Nardo, per come "*identificati*" nella stessa delibera ANAC n. 782 del 2019, ovvero: - provvedimento sanzionatorio n. 8013 del 14 febbraio 2019; provvedimento sanzionatorio n. 27028 del 31.5.2019.

Il provvedimento impugnato non fa dunque il benché minimo cenno a "*comportamenti personalmente tenuti*" dalla Picano "*ritenuti ritorsivi*", tali da far ritenere che l'ANAC abbia inteso punirla direttamente e"*non in qualità di Presidente del Collegio dell'UDP*".

7.4.3. È dunque innegabile che l'ANAC ha avviato il procedimento sanzionatorio nei confronti dell'intero Ufficio Procedimenti Disciplinari in persona del suo Presidente per i comportamenti ritorsivi su indicati e non ha inteso invece punire la sola appellante per condotte "*personalmente*" poste in essere dalla stessa, come asserisce la sentenza appellata.

7.4.5. L'UPD (*id est*: il responsabile delle condotte asseritamente "*ritorsive*") è però un organo collegiale composto da cinque componenti aventi i medesimi poteri ed il medesimo diritto di voto: in assenza di allegazione e/o prova di comportamenti ritorsivi "*personalmente tenuti*" dall'odierna appellante non poteva sanzionarsi soltanto quest'ultima per l'attività "*ritorsiva*" posta in essere mediante deliberazioni assunte all'unanimità dall'intero organo collegiale e non già esclusivamente imputabili al suo presidente ovvero adottate con il suo indispensabile apporto causale.

7.4.6. Per converso, l'esclusivo "*personale*" intento ritorsivo- che avrebbe giustificato, secondo la sentenza impugnata, la punizione della sola appellante da parte dell'ANAC- deve escludersi per le seguenti ragioni:

a) l'appellante in qualità di Presidente dell'UPD non ha mai dato personalmente impulso a nessuno dei due procedimenti sanzionatori adottati nei riguardi del Di Nardo (essendo gli stessi, al contrario, avviati su segnalazione del RPCT, quest'ultimo a sua volta sollecitato in merito dal Dipartimento della Funzione Pubblica, come provato dalla documentazione versata agli atti del presente

giudizio);

b) la sola votazione della Picano è stata del tutto ininfluente nella decisone finale, essendo state entrambe le sanzioni votate ed adottate all'unanimità dall'UPD;

c) la ricorrente, allorquando ha proseguito l'azione disciplinare nei confronti del dott. Di Nardo, era ignara della querela che quest'ultimo aveva sporto suoi nei confronti e di tutti i membri dell'UPD; né è stato provato, anche solo a livello indiziario, il contrario;

d) come riconosciuto anche dal provvedimento impugnato (cfr. pag 17 della Delibera n. 782 dell'Adunanza del 4 settembre), l'appellante ha sospeso l'intera procedura delle PEO nell'interesse del controinteressato per consentirgli l'acquisizione delle schede di valutazione dallo stesso omesse e così garantirgli la possibilità di partecipare alla valutazione sottostante la procedura di attribuzione della progressione economica verticale poi concessa.

7.4.7. Non sussistono, pertanto, comportamenti ritorsivi nei confronti del c.d. *whistleblower "personalmente tenuti"* dalla Picano tali da giustificare l'irrogazione della sanzione soltanto a quest'ultima.

7.4.8. Ad ogni modo, ciò che rileva e che vizia irrimediabilmente di nullità il provvedimento impugnato è che la sanzione ex art. 54 *bis* sia stata applicata esclusivamente *"ad Antonella Amalia Picano in qualità di firmataria del provvedimento"* (così la delibera ANAC n. 782/2019 impugnata in prime cure) per condotte ritorsive che sarebbero state poste in essere dall'organo collegiale (le due sanzioni disciplinari adottate all'unanimità dall'U.D.P.)

7.4.9. Né tale vizio del provvedimento impugnato può ritenersi sanato, come erroneamente conclude la sentenza, dal successivo operato di ANAC la quale, solo a seguito dell'irrogazione della sanzione inflitta all'appellante, avviava un nuovo procedimento sanzionatorio nei confronti di tutti gli altri componenti dell'UPD, ma poi lo archiviava (con delibera n. 273 del 4.3.2020) per scadenza dei termini.

Al riguardo anzi l'appellante ha ragione di dolersi che *"la parcellizzazione del*

procedimento sanzionatorio adottato dall'ANAC nei confronti della sola dott.ssa Picano e non, invece, contestualmente nei riguardi di tutti i componenti dell'UPD ha finito per menomare la piena, effettiva e serena istruttoria ed il diritto di difesa": ciò in quanto se *"l'ANAC avesse condotto un'istruttoria unitaria, avrebbe potuto effettuare una serena ed approfondita valutazione in termini di sicura inesistenza dell'intento ritorsivo e/o di responsabilità da parte di tutti i componenti dell'UPD e/o di differenziazione della posizione di ciascuno"*.

Deve, infatti, convenirsi con l'appellante che solo attraverso il contestuale apporto delle difese e deduzioni di tutti i membri dell'UPD e, in sostanza, mediante una complessiva valutazione della vicenda nei suoi articolati sviluppi (che, come meglio si dirà nel prosieguo, è nella specie mancata) si sarebbe potuta valutare la sussistenza della fattispecie contemplata dal menzionato art. 54 *bis* con i relativi elementi costitutivi, ivi inclusa la natura ritorsiva dei provvedimenti disciplinari irrogati dall'intero UPD, accertando altresì, rispetto a quei provvedimenti deliberati collegialmente e all'unanimità, l'effettiva influenza esercitata dai tre componenti dell'UDP destinatari delle denunce (tra cui la Picano) *"al fine di orientare la posizione degli altri e accordarsi nel senso di sanzionare il Di Nardo"*, soltanto ipotizzata dalla sentenza appellata.

7.5. Sono fondate anche le ulteriori censure di carattere sostanziale formulate nei confronti dei provvedimenti impugnati con gli ulteriori motivi di gravame.

7.6. In particolare, merita accoglimento la doglianza con cui si contesta che qui ricorressero i presupposti per la *"tutela del dipendente che segnala illeciti"* (c.d. *whistleblower*) ai sensi dell'art. 54 *bis* del D. L.vo 165/2001.

7.6.1. L'appellante ha dimostrato che nel contesto procedimentale sopra delineato il pubblico dipendente non ha segnalato le condotte illecite descritte *"nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione"* e, inoltre, che le misure asseritamente discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante (*id est*: i due provvedimenti disciplinari irrogati al Comandante Di Nardo) sono motivate da *ragioni estranee alla segnalazione stessa*.

7.6.2. Infatti, nel contesto appena delineato, caratterizzato da reciproca animosità, sono fondati i rilievi della ricorrente volte a evidenziare come il Di Nardo si sia indotto a presentare le denunce alla Procura della Repubblica per tutelare un interesse personale, e non *"nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione"*.

7.6.3. Per considerare il denunciante come *whistleblower* non basta argomentare, come il provvedimento impugnato prima e la sentenza appellata poi, che il Di Nardo avesse invocato, in sede disciplinare, le tutele di cui all'art. 54*bis* del D. L.vo 165/2001 (tutele che gli furono negate in ragione del fatto che egli aveva presentato le denunce in forma non anonima) e che ciò potesse ritenersi *"indicativo di un atteggiamento prevenuto dell'UPD nei confronti del Di Nardo"*, in assenza di elementi che dimostrino che la segnalazione o la denuncia di condotte illecite da parte del dipendente pubblico sia fatta *"nell'interesse dell'integrità dell'amministrazione"* e che siano state adottate *"misure ritenute ritorsive"* in conseguenza e per l'effetto di tali segnalazioni e denunce.

7.6.4. Non può pertanto condividersi la sentenza appellata laddove afferma che *"la qualità di whistleblower del Di Nardo, dunque, non poteva essere disconosciuta dall'ANAC, dal momento che l'art. 54 bis del D.L.vo 165/2001 non richiede che la segnalazione avvenga nell'esclusivo interesse della Pubblica Amministrazione"*.

7.6.5. Invero, non può ritenersi come fa il primo giudice che la circostanza che *"il Di Nardo potesse aver presentato denuncia penale anche per motivi egoistici"* ovvero *"per bloccare o prendere tempo nelle azioni disciplinari mosse nei di lui confronti"* non escludeva, nel contempo, che le denunce presentate si atteggiassero come *"finalizzate a tutelare l'integrità dell'Amministrazione"*.

Infatti, a voler seguire il ragionamento della sentenza appellata ne risulterebbe violato il generale divieto di abuso di ogni posizione soggettiva, che, ai sensi dell'art. 2 Cost. e dell'art. 1175 c.c., permea le condotte sostanziali al pari dei comportamenti processuali di esercizio del diritto, consentendo così al dipendente

pubblico di strumentalizzare la tutela del c.d. *whistleblower* per il perseguimento di interessi egoistici, opportunistici o comunque meramente personali e finanche per la protezione di un interesse sostanzialmente illegittimo (quale ad esempio quello di paralizzare i procedimenti disciplinari legittimamente avviati nei suoi confronti per comportamenti scorretti e censurabili tenuti nell'ambito del rapporto di lavoro) o, a sua volta, per un intento *"ritorsivo"*, servendosi così della tutela in questione in modo deviato ed eccedente rispetto al fine per cui essa è riconosciuta dall'ordinamento giuridico.

7.7. Sotto altro profilo il provvedimento sanzionatorio non ha evidenziato i profili di fondatezza delle denunce presentate, poste a fondamento dell'accordata tutela del c.d. *whistleblower*, né ha posto in essere un autonomo e motivato apprezzamento in ordine alla complessiva attendibilità del denunciante (non rilevando, come al contrario assume la sentenza, il fatto che egli non fosse stato indagato per calunnia a seguito dell'archiviazione delle denunce in sede penale), sì da dimostrare che le sanzioni disciplinari irrogate al Di Nardo conseguissero, quale illegittimo effetto, esclusivamente a intenti ritorsivi causati dalle pregresse denunce di condotte illecite nei confronti dei dipendenti comunali (tra cui i componenti dell'Ufficio procedimenti disciplinari).

7.7.1. Tanto sarebbe stato ancor più necessario alla luce della cronologia degli eventi e della tempistica delle denunce presentate nonché dell'archiviazione in sede penale per infondatezza della prima denuncia nei confronti dell'UPD (che era stata sporta a seguito dell'archiviazione a maggioranza del procedimento disciplinare nei confronti del Luogotenente Trano), considerato anche che, come si evince dal provvedimento impugnato, il *"fatto nuovo"* indicato dal denunciante affinché fosse disposta la riapertura delle indagini ai sensi dell'art. 414 c.p.p. nei confronti dei componenti dell'UPD (come da richiesta presentata dal Di Nardo dopo il preavviso di avvio del primo procedimento disciplinare nei suoi confronti) era rappresentato unicamente dall'esercizio dell'azione penale nei confronti del predetto istruttore di vigilanza per oltraggio a pubblico ufficiale, in relazione ai medesimi fatti oggetto

del procedimento disciplinare archiviato.

7.7.2. Pertanto, deve ritenersi che, come contestato dall'appellante, sia stata qui del tutto omessa una valutazione complessiva della vicenda da parte del provvedimento impugnato prima e della sentenza appellata poi, valutazione dalla quale si evince invece il carattere esclusivamente *"personale"* delle denunce presentate dal dipendente pubblico (nessuna delle quali peraltro produttiva di esercizio di azione penale conto i componenti dell'Ufficio che ha irrogato le sanzioni disciplinari ritenute *"ritorsive"*).

7.8. La sentenza di prime cure ha altresì erroneamente ritenuto la natura ritorsiva delle sanzioni disciplinari irrogate al denunciante *"quale conseguenza diretta dell'aver presentato gli esposti alla Procura della Repubblica"*.

7.8.1. In particolare, secondo il TAR *"al fine di valutare la sussistenza dell'intento ritorsivo nei confronti del whistleblower denunciante, occorre verificare, in concreto, la ragione "ultima" della punizione, e tale ragione "ultima" può essere individuata anche tramite una preventiva analisi della fondatezza delle sanzioni adottate nei confronti del whistleblower"*; in concreto tale fondatezza parrebbe qui da escludere poiché *"le condotte contestate al Di Nardo non corrispondono alla condotta tipica descritta nelle norme del Regolamento comunale asseritamente violate"*.

Inoltre, sempre secondo il Tribunale non potrebbe poi dubitarsi circa il fatto che tutti i componenti del Collegio fossero a conoscenza della prima denuncia presentata dal Di Nardo [quella nei confronti dei componenti dell'UPD], dal momento che proprio l'RPCT aveva segnalato all'UPD la mancata comunicazione di tali denunce al Sindaco e all'RPCT medesimo: l'esistenza di una denuncia alla Procura non preventivamente comunicata al sindaco ed all'RPCT costituiva quindi l'antefatto posto a base della violazione contestata.

In ogni caso, conclude sul punto la sentenza appellata, *"se anche corrispondesse al vero che la dottoressa Picano era all'oscuro della denuncia presentata nei di lei*

confronti, al momento in cui veniva elevata la contestazione disciplinare, tale considerazione non sposterebbe i termini della questione, dovendosi verificare l'intento ritorsivo con riferimento al momento dell'adozione della sanzione, e non a quello della contestazione".

7.8.2. Il complessivo assunto non merita condivisione.

7.8.3. Ad avviso del Collegio colgono infatti nel segno i rilievi dell'appellante secondo cui:

- il primo procedimento disciplinare nei confronti del Di Nardo è stato avviato su iniziativa del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (il quale a sua volta è stato sollecitato in tal senso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Funzione Pubblica) e non dall'appellante; il che di suo già consente di escludere un plausibile intento "ritorsivo" da parte di quest'ultima;
- la Picano, in particolare, non poteva dirsi poi animata da specifici intenti "punitivi" nei confronti del Di Nardo: non solo non lo ha mai querelato, ma ha sospeso nel suo interesse la valutazione delle PEO, di cui era responsabile, nel mese di dicembre del 2018, al solo fine di garantirgli la possibilità di partecipare (al pari degli altri) alla valutazione sottostante la procedura di attribuzione di progressione economica verticale, che gli è stata poi effettivamente riconosciuta; né vi erano rapporti di natura privata estranei alle questioni istituzionali da cui potessero scaturire ragioni di grave inimicizia tali da rendere necessaria l'astensione della stessa dal giudizio disciplinare nei riguardi del Di Nardo;
- della denuncia contro l'UPD del 27.2.2018 (archiviata il 16.4.2018) come pure della richiesta (datata 20.10.2018) di riapertura di questa indagine archiviata la Picano non aveva contezza al momento dell'avvio del procedimento disciplinare (13.11.2018); sicché l'esposto non può essere considerato l'evento da cui è scaturita la ritorsione (l'avvio del procedimento stesso nei confronti del Di Nardo);
- il provvedimento sanzionatorio impugnato non ha svolto alcuna autonoma valutazione sulle finalità e fondatezza delle denunce presentate come pure sull'attendibilità del denunciante, che avrebbero invece dovuto essere poste a

fondamento della configurabilità del c.d. *whistleblower*, ma ha valutato soltanto la legittimità delle violazioni disciplinari contestate al Di Nardo e, per giunta, riuscendo a motivare solo in ordine ad una di esse; e ciò sebbene il primo procedimento disciplinare aveva ad oggetto la contestazione al Di Nardo di una duplice violazione del codice disciplinare, ovvero sia dell'art. 6 comma 4 del codice di comportamento (in particolare, *"per aver omesso il dott. Di Nardo di informare il Segretario Generale RCP né l'UDP di aver denunciato penalmente l'istruttore di vigilanza Antonio Trano già sottoposto a procedimento disciplinare dando di fatto luogo ad un conflitto di interessi in concreto emergente dalla posizione non di soggetto segnalante della violazione disciplinare bensì di denunciante del dipendente per fatti penalmente rilevanti e rispetto ai quali il Comandante assume la veste di parte offesa"*) che dell'art. 10 comma 6 dello stesso codice *("per aver il dott. Di Nardo, il giorno 15.10.18, rilasciato dichiarazioni ad organi di stampa quali una nota trasmissione televisiva su RAI 1 e la locale testata giornalistica on line circa delicati fatti di indagine relativi a un'inchiesta di prostituzione minorile verificatosi in Mondragone che tanto clamore mediatico stava suscitando"*).

7.8.4. Ne consegue che in ragione della natura di atto*plurimotivato* della prima sanzione disciplinare non poteva comunque desumersi la sua natura ritorsiva (come hanno fatto l'ANAC e il Tribunale) dal solo fatto che la stessa sarebbe stata ingiustamente inflitta all'interessato con riguardo a una sola delle due contestazioni disciplinari mossegli. Infatti, né il provvedimento impugnato né la sentenza appellata nulla osservano riguardo alla correttezza e legittimità dell'attivazione del medesimo procedimento disciplinare e della irrogazione della relativa sanzione per la violazione compiuta da Di Nardo ex art. 10 comma 6 del Codice di comportamento.

7.8.5. Pertanto, seguendo il ragionamento a base del provvedimento impugnato (incentrato unicamente sulla valutazione di legittimità dei provvedimenti

disciplinari applicati al Di Nardo), stante la correttezza della sanzione irrogata - quantomeno con riguardo alla violazione dell'art. 10 comma 6 del Codice di comportamento- non poteva ritenersene la natura ritorsiva.

7.8.6. In ogni caso non possono essere condivise neppure le argomentazioni del provvedimento impugnato e della sentenza di primo grado inerenti all'irrogazione della sanzione disciplinare per la violazione dell'art. 6 comma 4 del Codice di comportamento, a mente del quale: *"Il dipendente segnala, in via riservata, al Responsabile della prevenzione della corruzione le situazioni di illecito o irregolarità di cui venga a conoscenza sul luogo di lavoro e durante lo svolgimento delle proprie mansioni. Sono oggetto di segnalazione i comportamenti, i rischi, i reati ed altre irregolarità che possono risultare a danno dell'interesse pubblico. La comunicazione dovrà essere il più circostanziata possibile. Nei casi di comunicazione verbale, il Responsabile per la prevenzione della corruzione ne redige sintetico verbale sottoscritto dal dichiarante."*

7.8.7. Infatti, alla luce di tali previsioni, non poteva ritenersi non dovuta la segnalazione al RPCT della denuncia presentata dal Comandante Di Nardo nei confronti dell'istruttore di vigilanza: ad ogni modo quel che- invero non irragionevolmente- si contestava al Di Nardo era che tale omissione avesse di fatto ingenerato una situazione di *conflitto di interessi* tra la posizione di *"soggetto segnalante la violazione disciplinare"* (il Di Nardo, allora Presidente dell'UPD, oltre ad aver determinato l'avvio del procedimento disciplinare nei riguardi dell'istruttore di vigilanza, aveva anche partecipato alla relativa votazione, opponendosi all'archiviazione del detto procedimento) e *"quella di denunciante del dipendente per fatti penalmente rilevanti e rispetto ai quali il Comandante assume la veste di parte offesa"*.

Né risulta pertinente alla fattispecie l'affermazione della sentenza secondo cui *"l'onere di effettuare, in ogni caso, la predetta segnalazione al RPCT priverebbe il dipendente di tutela in tutti i casi in cui sia il RPCT ad essere coinvolto nell'illecito"*.

7.8.8. Parimenti, non può ritenersi provato la natura ritorsiva neanche del secondo provvedimento disciplinare inflitto al Di Nardo (*"b. violazione dell'art. 8 del d.P.R. n. 62 del 2013: "II dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza"; c) condotta non conforme agli obblighi informativi in relazione all'art. 2 della Legge Quadro n. 65/86: il sindaco o l'assessore da lui delegato, nell'esercizio delle funzioni di cui al precedente articolo, impartisce le direttive, vigila sull'espletamento del servizio e adotta i provvedimenti previsti da leggi e regolamenti."*).

Al riguardo, per quanto qui rileva, non può infatti ritenersi dimostrato che il Di Nardo avesse pienamente assolto agli obblighi di collaborazione e di informazione che le norme regolamentari gli imponevano, in quanto non vi è prova che una siffatta comunicazione delle denunce nei confronti dei collaboratori della Polizia Municipale (la missiva del 22 gennaio 2019 si limita a menzionare il Sindaco tra i destinatari in intestazione) sia stata effettivamente inoltrata dal Di Nardo al Sindaco stesso.

7.8.9 Pertanto, alla luce delle risultanze di causa, deve escludersi l'affermato intento ritorsivo che avrebbe dato luogo, quale naturale conseguenza, ai provvedimenti disciplinari contestati nei confronti del *whistleblower* denunciante.

Difatti, tali sanzioni non sono state applicate in modo illegittimo o pretestuoso e risultano irrogate per ragioni estranee alle denunce presentate dal Di Nardo.

7.9. Infine, l'appello è fondato anche laddove contesta l'erroneità della sentenza nella parte in cui statuisce che *"le sanzioni disciplinari, tra l'altro neppure trascurabili, inflitte dall'UPD al Di Nardo, per la loro opinabilità sono state*

correttamente ritenute dall'ANAC come indicative di un intento punitivo che non può trovare la ragion d'essere solo in norme regolamentari, che – per quanto dianzi esposto – non risultano essere state violate dal Di Nardo. A tale considerazione l'ANAC ha aggiunto il rilievo che sanzioni simili non sono state adottate dall'UPD quantomeno negli ultimi tre anni, e che i componenti del Collegio disciplinare, pur sapendo che il Di Nardo già li aveva denunciati, non hanno ritenuto di astenersi, come imponeva loro all'art. 7 del Regolamento".

Su queste premesse il primo giudice ha poi erroneamente concluso che: *"L'obbligatorietà dell'azione disciplinare non fa venir meno, né giustifica l'intento ritorsivo, dal momento che il carattere inderogabile dell'azione disciplinare è recessivo rispetto all'obbligo di tutelare il dipendente che sia qualificabile come whistleblower*".

7.9.1. Orbene, al riguardo deve rilevarsi che è del tutto inconferente il raffronto operato con le precedenti sanzioni irrogate dall'UPD del Comune di Mondragone nell'ultimo triennio, non potendo, neanche a livello meramente indiziario, inferirsi la natura ritorsiva dei provvedimenti irrogati al Di Nardo per una generica e asserita disparità di trattamento rispetto a pregresse sanzioni irrogate dallo stesso UPD.

Infatti, si ha disparità di trattamento quando situazioni oggettivamente e soggettivamente identiche vengono trattate in modo differente.

Così non è nel caso in esame.

Come dimostrato dall'appellante, distinte, soggettivamente ed oggettivamente, erano le pregresse violazioni al Codice di comportamento giunte a sanzioni: difatti nessun soggetto sanzionato tra il 2016 ed il 2019 rivestiva il ruolo di dirigente- mentre il Di Nardo era comandante della Polizia Municipale- e, soprattutto, nessuno ha commesso le medesime violazioni contestate a quest'ultimo, trattandosi negli altri casi pregressi di fattispecie disciplinari più lievi, laddove al Di Nardo si contestavano puntuali e reiterate violazioni del codice di comportamento. Diversa era poi anche la composizione dei membri facente parte dell'UPD.

7.9.2. Per converso, ai fini che qui rilevano, la sanzione irrogata al Di Nardo non

può essere neppure ritenuta *"particolarmente afflittiva"* sia – per quanto sopra detto- in rapporto alle sanzioni irrogate per violazioni minori agli altri dipendenti; né essa può considerarsi arbitraria in quanto oggettivamente parametrata sulla base di quanto espressamente sancito dal CCNL allo stesso applicabile (cfr. in particolare artt. 58 e 59 del CCNL Funzioni Locali) e della valutazione di incidenza dei comportamenti contestati sul vincolo di fiducia che il rapporto di lavoro implicava in virtù della posizione rivestita nel suo ambito dal dipendente pubblico.

7.9.3. Quanto all'ulteriore questione, pure affrontata dalla sentenza appellata, concernente l'obbligo di astensione da parte della dott.ssa Picano quale membro dell'UPD si rileva che non sussistevano legittime ragioni, neanche di mera opportunità, che imponessero alla stessa di astenersi dal giudicare il Di Nardo in sede disciplinare: difatti, come affermato dalla consolidata giurisprudenza riguardante il sindacato giurisdizionale relativo ai provvedimenti disciplinari, la mera presentazione di denunce da parte del dipendente, sottoposto a procedimento disciplinare, nei confronti dell'organo giudicante o del funzionario incaricato degli atti del procedimento non è elemento sintomatico dello stato di grave inimicizia dello stesso organo giudicante nei confronti del dipendente che legittima la ricusazione, essendo invece richiesto che nell'organo procedente si determini uno stato d'animo avente oggettive manifestazioni di contrarietà.

Per converso, nella fattispecie in esame nessuna delle ipotesi elencate dall'art. 51 c.p.c. era sussistente poiché non vi era alcuna causa pendente tra il Di Nardo e i membri dell'UDP, tra cui l'odierna appellante (essendo stato l'esposto nei confronti di questi ultimi archiviato dal GIP); ed è altresì da escludersi per le ragioni anzidette la c.d. grave inimicizia.

In definitiva, risulta dall'analisi della complessiva vicenda, come il comportamento dell'appellante, preordinato all'adempimento dei doveri funzionali sulla stessa incombenti nella detta qualità di Presidente dell'U.P.D., non possa ritenersi animato da intenti ritorsivi.

8. In conclusione, stante la fondatezza dei motivi proposti, l’appello deve essere accolto e, per l’effetto, in riforma della sentenza appellata, va accolto il ricorso di primo grado a ciò conseguendo l’annullamento degli atti e provvedimenti con esso impugnati.

9. Sussistono giusti motivi, per la novità delle questioni decise, per disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla i provvedimenti con esso impugnati.

Compensa le spese di giudizio.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità delle parti e persone fisiche menzionate in sentenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente FF

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Angela Rotondano **Paolo Giovanni Nicolo' Lotti**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.