

di Avv.to Rosa Bertuzzi

“WHISTLEBLOWING”

VIETATO L’UTILIZZO PER SCOPI PERSONALI

Corte di Cassazione, Sezione Lavoro - Sentenza n. 1880 del 27 Gennaio 2025

(Udienza del 03.12.2024)

Nella presente sentenza, la Corte di Cassazione sottolinea che l'istituto del "whistleblowing", espressamente disciplinato dall'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, garantisce la tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite delle quali sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, escludendo che il medesimo possa essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misure discriminatorie a causa della segnalazione.

Tuttavia, non si può ricorrere a questo istituto ***“per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori”***. Pertanto, tale tutela non è applicabile in questi ultimi casi esposti e trovano applicazione altre normative e procedure.



eMB

comportamenti tenuti in passato dal lavoratore, al fine ai **sosi::enere**
 che la condotta contestata era da qualificare ancora più
 negativamente come frutto di malafede e di motivi personali di astio
 e risentimento, benché gli stessi non costituissero precedenti
 disciplinari.

Con nota del 7 luglio 2016 veniva avviato altro procedimento
 disciplinare indicato al n. 8/2016 in cui veniva contestato
 all'appellante di aver tenuto comportamenti integranti il reato di
 falso materiale nel rilascio di copie autentiche ai sensi dell'art. 478.
 c.p., per avere rilasciato all'avvocato che rappresentava l'X nel
 procedimento di opposizione al decreto ingiuntivo che era stato
 ottenuto per il pagamento degli onorari, di cui alla vertenza sopra
 richiamata, una copia della determina di nomina del difensore
 fiduciario dell'X , diversa dall'originale, in quanto
 priva di sottoscrizione del Dirigente.

Ricorda la Corte d'Appello che a seguito di tale contestazione e
 dell'audizione dell'interessato, con provvedimento del 9 agosto 2016
 si disponeva la sospensione del procedimento disciplinare n. 3/2016,
 nelle more della definizione del procedimento penale a carico del
 dipendente per i fatti oggetto del procedimento disciplinare 8/2016,
 distinto dal primo, che non era stato riunito pur essendo i fatti
 contestati connessi con quelli del primo procedimento disciplinare.
 Si disponeva altresì la sospensione cautelare dal servizio ai sensi
 degli artt. 25 e 26 del regolamento X

Con successivo provvedimento dell'UPD del 3 ottobre 2016 veniva
 sospeso il procedimento disciplinare 8/2016 in quanto connesso con
 il procedimento 3/2016, mentre niente si disponeva sulla
 sospensione cautelare atteso che la stessa era già stata disposta
 nell'ambito del procedimento disciplinare connesso 3/2016.

Nella sentenza di appello (pag. 6) il giudice di secondo grado ricorda
 che per il 1 C , interveniva " sentenza di assoluzione perché il
 fatto non sussiste" per i fatti di cui al procedimento disciplinare
 8/2016.

Il procedimento penale avviato su segnalazione (oggetto del procedimento disciplinare n.3/2016) si concludeva con assoluzione dell'imputato (l'allora Direttore Generale X) perché il fatto non costituisce reato, con pronuncia confermata in Corte d'Appello.

Riaperti con due distinte note i due procedimenti disciplinari, con rinnovo della contestazione e nuova convocazione per l'audizione, il procedimento 3/ 2016 si concludeva con l'atto dell'8 gennaio 2021 che conteneva l'irrogazione della sanzione della sospensione dal servizio e dalla retribuzione per 6 mesi, mentre il procedimento 8/2016 si concludeva con l'archiviazione, disposta con provvedimento dell'8 gennaio 2021.

Tanto premesso, il giudice d'appello nel rigettare l'impugnazione del lavoratore, ha sostenuto, per quanto qui rileva, la legittimità della sospensione del procedimento disciplinare n. 3/ 2016 e la sospensione cautelare dal servizio del lavoratore disposta sempre nel procedimento disciplinare 3/2016.

Afferma la Corte d'Appello (pag. 9 della sentenza di appello) che la sospensione del procedimento disciplinare n. 3/2016 è stata disposta in quanto pendeva nei confronti del ricorrente un procedimento penale per falso connesso con i fatti per i quali si procedeva disciplinarmente nel suddetto procedimento n.3/2016, e che poteva avere incidenza sulla valutazione sanzionatoria.

Con il procedimento disciplinare 3/2016 veniva contestato al C di avere inviato due esposti alla Procura della Repubblica, rappresentando uno scenario privo di fondamento e abusando del proprio ufficio al fine di ledere l'onorabilità professionale del Direttore generale e della dirigenza X . Il procedimento penale pendente, cui si faceva riferimento nel disporre la sospensione del procedimento disciplinare n. 3/ 2016 riguardava contestazione di falso ex art. 478 c.p.c, oggetto del procedimento disciplinare n. 8/2016.

11/01/2025

11/01/2025

11/01/2025

11/01/2025

11/01/2025

11/01/2025

11/01/2025

11/01/2025

11/01/2025

11/01/2025

11/01/2025

secondo periodo, l'ufficio competente, nel caso di accertamento della complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente, quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente".

L'art. 10 del CCNL SPTA (Dirigenza Sanitaria, Professionale, Tecnico e Amministrativa) 17 ottobre 2008 (codice disciplinare), al comma 2, stabilisce : "Il dirigente può essere sospeso dal servizio con privazione della retribuzione e con sospensione dell'incarico, anche nel caso in cui venga sottoposto a procedimento penale, che non comporti la restrizione della libertà personale o questa sia comunque cessata, secondo quanto previsto dall'art. 55 ter del d.lgs. 165/2001, salvo che l'Azienda non proceda direttamente ai sensi dell'art. 11, comma 2 (Rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale) del presente CCNL".

L'art. 11, commi 1 e 2, del medesimo CCNL, prevede che: "1. Nell'ipotesi di procedimento disciplinare che abbia, in tutto o in parte, ad oggetto fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, trovano applicazione le disposizioni dell'art. 55ter, del D.Lgs. n. 165/2001.

2. L'Azienda, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dirigente e, quando all'esito dell'istruttoria, non disponga di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, può sospendere il procedimento disciplinare attivato".

Anche il Regolamento X , art. 25, correla la sospensione facoltativa cautelare alla sottoposizione a procedimento penale che non comporti la restrizione della libertà personale o questa sia comunque cessata, e all'art. 26 richiama l'art. 55-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Le disposizioni contrattuali richiamate sono chiare nel subordinare la possibilità della sospensione facoltativa cautelare alla pendenza di

procedimento penale a carico del lavoratore per gli stessi fatti per i
cui sia stato promosso il procedimento disciplinare.

La previsione è connessa con la possibilità della sospensione del
procedimento disciplinare in pendenza di quello penale e dunque il
protrarsi del procedimento disciplinare, e contempera gli opposti
interessi.

La pendenza del procedimento penale per gli stessi fatti contestati
in sede disciplinare costituisce elemento costitutivo del diritto
riconosciuto al datore di lavoro e non una mera condizione di
efficacia, con la conseguenza che l'esercizio del potere in difetto dei
necessari presupposti richiesti dalla fonte contrattuale dà luogo ad
un'invalidità dell'atto, non già alla sola temporanea inefficacia dello
stesso (cfr., Cass., n. 20798 del 2018) .

Ha errato, pertanto, la Corte territoriale nell'affermare che il
provvedimento di sospensione cautelare, adottato rispetto al
procedimento disciplinare 3/2016 promosso per fatti per cui non
pendeva a carico del lavoratore procedimento, è stato adottato
legittimamente, pur in assenza di un procedimento penale al
riguardo, in considerazione della gravità dei fatti contestati e della
lesione dell'immagine di X

Né può supplire a tale carenza il richiamo effettuato dalla Corte
d'Appello, nella prospettiva di una connessione di fatto, alla vicenda
oggetto di distinto procedimento disciplinare n. 8/2016,
pacificamente non riunito al primo, avente ad oggetto contestazioni
disciplinari diverse per fatti per cui veniva promosso procedimento
penale, in quanto la pendenza del procedimento penale nei termini
sopra indicati, è vicenda giuridica tipizzata dalla contrattazione
collettiva e dal legislatore.

Le norme che regolano il potere dell'Amministrazione di procedere
cautelamente alla sospensione del dipendente vanno infatti
interpretate restrittivamente: ed in caso di mancanza di uno degli
elementi costitutivi del diritto riconosciuto al datore di lavoro,
l'esercizio del potere in difetto dei necessari presupposti richiesti

dalla fonte contrattuale da luogo ad un'invalidità dell'atto *lcr. J Lass. ...*,
n. 20708/2018).

Si può, inoltre, ricordare che questa Corte è stata più volte chiamata a pronunciare sulla natura della sospensione cautelare (si v., *ex aliis*, Cass. n. 10137/2018, n. 20708/2018, n. 7657/2019) e, in linea con principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale, ha evidenziato che la sospensione, in quanto misura cautelare e interinale, "ha il carattere della provvisorietà e della rivedibilità, nel senso che solo al termine e secondo l'esito del procedimento disciplinare si potrà stabilire se la sospensione preventiva applicata resti giustificata e debba sfociare nella destituzione o nella retrocessione, ovvero debba venire caducata a tutti gli effetti" (Corte Cost. 6.2. 1973 n. 168).

Si è sottolineato in relazione alla sospensione facoltativa che la stessa è solo finalizzata a impedire che, in pendenza di procedimento penale, la permanenza in servizio del dipendente inquisito possa pregiudicare l'immagine e il prestigio dell'amministrazione di appartenenza, la quale, quindi, è tenuta a valutare se nel caso concreto la gravità delle condotte per le quali si procede giustifichi l'immediato allontanamento dell'impiegato. Ove l'amministrazione, valutati i contrapposti interessi in gioco, opti per la sospensione, in difetto di una diversa espressa previsione di legge o di contratto, opera il principio generale secondo cui "quando la mancata prestazione dipenda dall'iniziativa del datore di lavoro grava su quest'ultimo soggetto l'alea conseguente all'accertamento della ragione che ha giustificato la sospensione" (Corte Cost. n. 168/1973). La verifica dell'effettiva sussistenza di ragioni idonee a giustificare l'immediato allontanamento è indissolubilmente legata all'esito del procedimento disciplinare, perché solo qualora quest'ultimo si concluda validamente con una sanzione di carattere espulsivo potrà dirsi giustificata la scelta del datore di lavoro di sospendere il rapporto, in attesa dell'accertamento della responsabilità penale e disciplinare.

Il ricorrente richiama il quadro normativo in cui si iscrive l'istituto invocato, a norma del quale il dipendente che abbia segnalato condotte illecite delle quali sia 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, in ragione della segnalazione effettuata.

Tale disciplina troverebbe applicazione rispetto all'X e porterebbe ad escludere che al lavoratore potesse essere irrogata la sanzione disciplinare.

Nella specie non era stato dimostrato un interesse personale nell'effettuazione delle denunce, la sentenza di appello era generica, confusa e contraddittoria e non ricorreva neppure l'ipotesi di reato di calunnia e/ o diffamazione che giustificerebbero la mancata applicazione dell' art. 54, cit.

2.1. Il motivo è inammissibile.

L'art. 54-bis, nel testo applicabile *ratione temporis* (precedente alle modifiche apportate dalla legge 30 novembre 2017, n. 179.) prevede: "Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".

L'istituto risponde ad una duplice ratio, consistente da un lato nel delineare un particolare status giuslavoristico in favore del soggetto

che segnala illeciti e, dall'altro, nel favorire l'emersione dalle organizzazioni pubbliche, di fatti illeciti, promuovendo più incisive di contrasto alla corruzione. Il dipendente virtuoso non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro, per motivi collegati alla segnalazione effettuata, che deve avere ad oggetto una condotta illecita, non necessariamente penalmente rilevante (Cass., n. 17715 del 2024).

L'istituto del cd. *whistleblowing* non è utilizzabile per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori. Questo tipo di conflitti infatti sono disciplinati da altre normative e da altre procedure.

La Corte territoriale con accertamento in fatto, spiegato con motivazione congrua e logica, ha affermato che vi era stato un interesse personale alla presentazione delle denunce, dalle quali traspariva la doglianza relativa alla gestione del contenzioso X in contrasto con le indicazioni che esso ricorrente in qualità di responsabile del procedimento aveva fornito all'Amministrazione. Si era rivelata, dunque, la presenza di un interesse personale che portava ad escludere l'applicazione del citato art. 54-bis.

Tale accertamento, su cui si fonda la *ratio decidendi*, si incentra sul contenuto delle denunce, ma sul punto non vi è adeguata censura, atteso che tali documenti non sono riprodotti nel ricorso, sia pure nei passaggi ritenuti rilevanti.

In mancanza di una specifica e circostanziata contestazione non è, infatti, rivedibile in questa sede l'accertamento svolto dalla Corte territoriale circa l'assenza di profili di rilevanza riconducibile all'istituto in questione, e come già affermato da Cass., n. 17715 del 2014, sopra richiamata, non si è in presenza di una segnalazione ex art. 54-bis, d.lgs. 165 del 2001, scriminante, allorquando il segnalante agisca per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei

