

Pubblicato il 12/03/2024

N. 04967/2024 REG.PROV.COLL.
N. 06404/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6404 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati [REDACTED] e [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Banca d'Italia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati [REDACTED] e [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della determina del Direttore Generale di Banca d'Italia -OMISSIS- prot. -OMISSIS-, con la quale è stata irrogata al ricorrente la sospensione cautelare ai sensi dell'art. 88, comma 1, del Regolamento del Personale di Banca d'Italia;
- di ogni altro atto presupposto, preparatorio, conseguente e/o comunque connesso.

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati in data -OMISSIS-:

- della delibera del Consiglio Superiore di Banca d'Italia -OMISSIS--OMISSIS-, recante irrogazione al ricorrente della sanzione disciplinare della destituzione dal servizio;
- di tutti gli atti presupposti, conseguenti e/o connessi tra i quali, specificamente: i) la comunicazione del Direttore Generale di Banca d'Italia -OMISSIS- -OMISSIS-; ii) il verbale della Commissione di disciplina -OMISSIS- -OMISSIS-.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Banca d'Italia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2023 la dott.ssa Paola Patatini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso ritualmente proposto, il ricorrente ha impugnato la determina del Direttore Generale della Banca d'Italia, in epigrafe indicata, che ne ha disposto la sospensione cautelare ai sensi dell'art. 88, comma 1, del Regolamento del Personale della Banca d'Italia, chiedendone l'annullamento previa sospensione dell'efficacia.

1.1. Espone in fatto la parte di essere dipendente della Banca d'Italia dal 1° luglio 2000 e di aver rivestito l'incarico di coordinatore locale del Gruppo di Vigilanza, congiunto con la BCE, per l'esercizio dei poteri di vigilanza sulla banca Monte dei Paschi di Siena (di seguito, MPS), tra l'ottobre 2017 e l'ottobre 2019. In tale veste, partecipava alle attività di vigilanza relative alla vicenda della cd. "truffa dei diamanti", che aveva investito la banca senese nel 2016 a seguito di un esposto anonimo segnalante la promozione, da parte di detto istituto, dell'acquisto di diamanti presso la propria clientela, commercializzati da DPI (Diamand Private Investment) sulla base, non delle quotazioni ufficiali, ma di un listino prezzi della stessa DPI.

In ragione di ciò, Banca d'Italia comminava a MPS una sanzione di circa 1.300.000 euro, per violazione delle disposizioni in materia di obblighi di verifica della clientela ai sensi del d.lgs. 231 del 2007, senza avviare alcuna procedura nei confronti del management di MPS, e trasmettendo poi gli atti, per competenza, alla BCE.

Il ricorrente manifestava quindi la propria contrarietà rispetto alla condotta dell'Istituto di appartenenza, sostenendo che le responsabilità relative alla vicenda coinvolgessero anche i vertici di MPS ed esprimendo anche via email (20 settembre 2018) la propria convinzione agli altri colleghi ispettori.

Successivamente, veniva allontanato dal team di vigilanza e sottoposto ad una visita medica psichiatrica per accertarne l'idoneità al servizio.

In data -OMISSIS-, il ricorrente effettuava una prima segnalazione *whistleblowing* che veniva archiviata da Banca d'Italia; il -OMISSIS-, ne effettuava una seconda, pure essa archiviata.

Il -OMISSIS-, Banca d'Italia irrogava al ricorrente la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio per 12 mesi con assegnazione ad altro incarico; sanzione impugnata dall'interessato innanzi al Tar Lazio con ricorso iscritto al numero di ruolo -OMISSIS- e sospesa in appello dal Consiglio di Stato per la parte eccedente i sei mesi (cfr. ordinanza -OMISSIS-).

In esecuzione del *decisum* cautelare, la Banca riammetteva il ricorrente, assegnandolo a diverso servizio.

Nel frattempo, determinatosi a riferire alcune delle circostanze sopra dette alla trasmissione televisiva Report, il ricorrente rilasciava un'intervista che veniva poi trasmessa nella puntata del -OMISSIS- (dal titolo "*The whistleblower*"), facendo scatenare un'ampia eco mediatica, tanto da sollecitare un'audizione parlamentare del Direttore Generale della Banca d'Italia.

In conseguenza dell'intervista, Banca d'Italia, prima disponeva nuovi accertamenti medico legali, poi destituiva il ricorrente dall'impiego con provvedimento del -OMISSIS-, anch'esso impugnato innanzi al Tar Lazio, che lo annullava con sentenza -OMISSIS-.

A seguito di ciò, la Banca, notificava al ricorrente il provvedimento qui impugnato con cui lo ha sospeso cautelatamente dal servizio con assegno alimentare pari a metà del trattamento economico spettante, in ragione delle seguenti motivazioni: «considerata l'oggettiva gravità dei fatti oggetto delle contestazioni disciplinari del -OMISSIS- e del -OMISSIS-, consistenti in plurime tipologie di condotte tra cui assume particolare rilievo la divulgazione di documenti e informazioni conosciuti o acquisiti per ragioni d'ufficio, in violazione dell'obbligo di riservatezza cui Lei era tenuto; - valutato che i fatti in questione rivestono gravità tale da compromettere la reputazione dell'Istituto e da menomare la fiducia che è alla base del rapporto di impiego con la banca; - tenuto conto che, anche in virtù del contegno da Lei mantenuto successivamente, la Sua presenza in servizio è tuttora suscettibile di turbare la necessaria serenità dell'ambiente lavorativo e che, pertanto, sussiste un concreto e attuale interesse al Suo allontanamento dal servizio».

2. Avverso la predetta determinazione, la parte ha dedotto:

«I. *Violazione del combinato disposto tra gli art. 88, comma 1, del Regolamento del Personale di Banca d'Italia e gli art. 19, 25 e 26 dello Statuto della Banca d'Italia. Incompetenza*», in quanto l'atto è stato adottato dal Direttore Generale e non dal Consiglio Superiore, invece competente in materia di sanzioni disciplinari;

«II. *Violazione dell'art. 85 del Regolamento del personale di Banca d'Italia. Difetto di istruttoria e di motivazione*», in quanto l'atto sarebbe intervenuto a procedimento disciplinare estinto, dopo il decorso di oltre un anno dalle ultime contestazioni, da considerarsi queste *tamquam non esset* perché annullate dal TAR;

«III. *Violazione degli art. 80, 83, 84 e 87 del Regolamento del Personale di Banca d'Italia. Violazione del giusto procedimento. Difetto di istruttoria e di motivazione. Contraddittorietà. Elusione della Sentenza TAR Lazio -OMISSIS-. Violazione del principio di proporzionalità*», atteso che, in forza della sentenza -OMISSIS-, il ricorrente avrebbe dovuto essere riammesso, tanto più che per le medesime

contestazioni la Banca non aveva ritenuto, in precedenza, di sospenderlo cautelatamente.

«IV. *Violazione dell'articolo 54 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dell'articolo 15 della Direttiva UE 2019/1937*», in quanto le condotte contestate non integrano violazioni del segreto di ufficio, ma segnalazioni *whistleblowing*, dal contenuto “ibrido” in cui un interesse personale concorre con quello alla salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione;

«V. *Errore in fatto e in diritto. Difetto di istruttoria e motivazione. Violazione dell'art. 3 della l. 179/2017 e degli artt. 3, 4 e 21 Cost.*», non vi sarebbe stata alcuna violazione di segreto d'ufficio perché la documentazione, che secondo Banca d'Italia il ricorrente avrebbe reso disponibile a Report, sarebbe estranea all'attività di vigilanza della Banca, ovvero, riguarderebbe documenti mostrati nella parte strettamente indispensabile, non nella loro interezza (per quanto riguarda l'appunto interno e il rapporto ispettivo). Inoltre, le informazioni rese dall'interessato sarebbero successive alla conclusione dell'indagine di Banca d'Italia, non ostando più quindi alcuna ragione di segretezza alla loro diffusione, né alcun pregiudizio per la Banca o per il sistema creditizio, avendo l'interessato esercitato piuttosto il proprio diritto di opinione e critica ex artt. 3 e 21 Cost.; quanto infine all'asserita turbata serenità dell'ambiente lavorativo, si tratterebbe di affermazione meramente apodittica e indimostrata.

3. Per resistere al giudizio si è costituita Banca d'Italia, depositando copiosa documentazione e memoria difensiva.

4. All'esito della camera di consiglio del 17 maggio 2023, la Sezione ha respinto la domanda cautelare (cfr. ordinanza -OMISSIS-).

5. In data -OMISSIS-, il ricorrente ha depositato ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento, previa sospensiva, della delibera del Consiglio Superiore della Banca d'Italia, recante la sanzione disciplinare della destituzione.

6. A sostegno del nuovo gravame, deduce:

«I. *Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 83 e 85 del Regolamento del personale di Banca d'Italia. Violazione del principio di tempestività dell'attività amministrativa e del*

diritto di difesa. Difetto di istruttoria e di motivazione», atteso che il provvedimento di destituzione sarebbe intervenuto dopo oltre un anno dalle ultime contestazioni, rendendo peraltro difficoltoso per la parte difendersi in modo puntuale in ragione del decorso del tempo.

«II. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 84, comma 1, e dell'art. 89 del Regolamento del personale di Banca d'Italia*», perché Banca d'Italia avrebbe dovuto sospendere il procedimento disciplinare in attesa dell'esito di quello penale, avviato nei confronti del ricorrente per i medesimi profili di violazione di segreto d'ufficio;

«III. *Violazione dell'art. 14, comma 2 del Regolamento del personale di Banca d'Italia e dell'art. 41, comma 4, dello Statuto della Banca. Violazione dell'art. 80 del regolamento del personale di Banca d'Italia* Errore in fatto e in diritto. *Illogicità, difetto di istruttoria e motivazione*», in quanto il ricorrente non avrebbe violato il segreto d'ufficio, né i documenti contestati avrebbero un contenuto riservato;

«IV. *Violazione dell'art. 54 bis del d.lgs. 30/3/2001 n. 165, dell'art. 3 l. n. 179/2017 e dell'art. 15 Direttiva UE 2019/1937. Violazione degli artt. 3, 6, 15, 16, 17, 19, 20 e 24, comma 3, del d.lgs. n. 24/2023. Violazione dell'art. 4 l. 604/1996. Difetto di istruttoria e di motivazione*», atteso che, nella specie, avrebbero dovuto applicarsi le garanzie a tutela del *whistleblower*, anche alla luce della novità normativa del d.lgs. n. 24/2023;

«V. *Violazione dell'art. 3 della l. 179/2017 e degli artt. 3, 4 e 21 Cost. Violazione dell'art. 80, comma 3, e dell'art. 83, comma 1, del Regolamento del personale di Banca d'Italia. Violazione del principio di corrispondenza tra la contestazione degli addebiti e l'addebito oggetto del provvedimento finale. Violazione del principio di proporzionalità. Difetto di istruttoria e di motivazione. Ingiustizia grave e manifesta*», in quanto verrebbero attribuiti per la prima volta al ricorrente, nell'atto conclusivo del procedimento, comportamenti non previamente contestati e riportati genericamente (i.e., aver reso affermazioni allusive a comportamenti scorretti dell'Istituto di Vigilanza), in violazione del diritto di difesa, non potendo

inoltre addebitarsi al ricorrente le illazioni adombrate invece da Report, essendo fatti addebitabili a terzi;

«VI. *Violazione del combinato disposto tra gli artt. 14, comma 1 ed 80, comma 1 del regolamento del personale di Banca d'Italia. Difetto di istruttoria e di motivazione. Ingiustizia grave e manifesta*», perché gli altri fatti contesti (comportamenti intimidatori e pubblicazione di post) sarebbero di minor rilievo e non tali da giustificare, isolatamente considerati, la destituzione, sicché l'accoglimento di anche un solo motivo precedente, relativo al segreto d'ufficio, sarebbe sufficiente a determinare l'annullamento dell'atto.

7. Con ordinanza -OMISSIS-, la Sezione ha respinto la domanda cautelare, fissando in ogni caso la trattazione del merito al 19 dicembre 2023; il Consiglio di Stato ha accolto l'appello cautelare ai soli fini della sollecita fissazione del merito (cfr. ordinanza -OMISSIS-).

8. In vista dell'udienza, parte ricorrente ha depositato altra documentazione, formulando istanza di ammissione di prova testimoniale e depositando memorie e replica.

8.1. Anche l'Amministrazione ha depositato memoria e replica.

9. Alla pubblica udienza del 19 dicembre 2023, dopo aver sentito diffusamente le difese le parti, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Viene all'esame del Collegio la legittimità dei provvedimenti di sospensione cautelare dal servizio, prima, e successiva destituzione, poi, adottati dalla Banca d'Italia nei confronti del ricorrente, il quale assume in sostanza - con il ricorso introduttivo, poi integrato da motivi aggiunti - che tali atti rappresentino gli ultimi di una "lunga e pervicace serie di misure pregiudizievoli" intraprese in suo danno dall'Amministrazione in un'ottica ritorsiva, per aver questi contrastato e poi contestato, internamente ed esternamente, le decisioni di Banca d'Italia in merito alla cd. "truffa dei diamanti da investimento", invocando in proprio favore le tutele previste per il *whistleblower*.

1.1. Ai fini di una corretta comprensione della vicenda, si ritiene opportuno ripercorrerne i fatti principali, da cui sono scaturiti due distinti procedimenti disciplinari nei confronti del ricorrente.

1.1.1. Il primo trae origine dalla contestazione disciplinare del -OMISSIS-, per la violazione dell'art. 14, comma 1 e comma 2, del Regolamento del Personale (di seguito anche Regolamento o Reg.) [«1. Il dipendente è tenuto a prestare la propria attività con diligenza, correttezza e spirito di collaborazione in conformità alle leggi e alle disposizioni interne, ad osservare l'orario di lavoro e ad assolvere tempestivamente i compiti attribuitigli attenendosi alle direttive di organizzazione e di indirizzo impartitegli. E' tenuto altresì a mantenere in ogni circostanza un comportamento conforme alla dignità delle proprie funzioni. 2. Il dipendente è tenuto ad osservare il segreto d'ufficio nei termini di cui all'art. 41, 4° comma, dello Statuto della Banca»].

I fatti contestati riguardavano in particolare i messaggi postati, tra il 10 e il 19 ottobre 2021, sul blog aziendale, accessibile a tutti i dipendenti, nonché quelli inviati, all'esterno, per e-mail in cui il ricorrente formulava affermazioni e allusioni a presunti comportamenti non corretti di Banca d'Italia nella gestione della “vicenda diamanti” e a un presunto disegno della stessa Amministrazione diretto ad isolarlo, lamentando altresì di aver subito minacce e pressioni.

Nel medesimo atto di contestazione, Banca d'Italia, nella persona del Direttore Generale, disponeva altresì l'immediato allontanamento dal servizio del ricorrente, «considerata la natura e l'oggettiva gravità dei fatti contestati - consistenti in affermazioni inequivocamente idonee ad arrecare discredito all'immagine dell'Istituto e fatte oggetto di ampia diffusione all'interno della compagine della Banca e all'esterno», tale per cui la presenza in servizio dell'interessato era suscettibile di compromettere la reputazione dell'Amministrazione e turbare la serenità dell'ambiente lavorativo.

Il procedimento si concludeva con la sanzione della sospensione dal servizio e dalla retribuzione per 12 mesi; provvedimento impugnato innanzi a questo

Tar e sospeso in sede di appello cautelare per effetto dell'ordinanza del Consiglio di Stato (cfr. -OMISSIS-); il ricorso è tuttora pendente (-OMISSIS-).

1.1.2. Il secondo procedimento disciplinare prende avvio con la nota del -OMISSIS-, in cui si contestavano all'interessato comportamenti intimidatori tenuti dallo stesso nei confronti del Vice Direttore Generale dell'Istituto (email e appostamenti sotto l'abitazione), in violazione dell'art. 14, comma 1, del Regolamento.

Ad integrazione, con nota del -OMISSIS-, il Direttore Generale muoveva poi ulteriori addebiti alla luce dei comportamenti successivamente tenuti dal ricorrente, consistenti, nello specifico, nell'invio di nuove email e avvicinamenti presso l'abitazione del Vice Direttore; nell'aver reso disponibile e consentito la diffusione, tramite l'intervista rilasciata alla trasmissione televisiva Report nel dicembre 2021, di documenti e informazioni conosciuti e acquisiti per ragioni d'ufficio; nell'aver pubblicato su un social network tre post (cancellandone poi due) contenenti espressioni volgari e offensive nei confronti dei vertici aziendali; tutto in violazione dell'art. 14, comma 1 e 2, Reg.

Detto procedimento si concludeva con il provvedimento di destituzione del -OMISSIS-, che veniva però annullato dal TAR Lazio, in considerazione della ritenuta illegittimità del diniego opposto da Banca d'Italia alla richiesta ricorrente di farsi assistere dal difensore di fiducia.

Il ricorso era quindi accolto «in ordine a tale profilo, assorbente di ogni altra doglianza, dal momento che, non essendosi instaurato correttamente il procedimento contenzioso disciplinare, ogni apprezzamento sui contenuti sostanziali di quest'ultimo non potrà essere che affidato alla nuova eventuale riedizione del procedimento stesso, ove ne sussistano i presupposti» (sent. -OMISSIS-).

Alla luce di quanto sopra, l'Amministrazione riprendeva quindi il procedimento disciplinare a partire dal primo atto annullato (diniego di assistenza legale), sospendendo in via cautelare il ricorrente nelle more della

definizione di detto procedimento, conclusosi infine con la destituzione dal servizio.

1.2. I provvedimenti impugnati in questa sede attengono quindi al secondo procedimento disciplinare e si riferiscono, in particolare, alla contestata violazione del segreto d'ufficio per la diffusione di notizie e informazioni riservate tramite l'intervista rilasciata a Report nonché violazione dell'obbligo ad osservare un comportamento conforme alla dignità delle proprie funzioni, in relazione alle condotte intimidatorie tenute dall'interessato e alle frasi offensive dallo stesso postate.

2. Così precisato il perimetro della vicenda, il Collegio ritiene che la prospettazione di parte ricorrente non possa essere accolta.

2.1. Non ravvisandosi poi esigenze istruttorie, essendo la vicenda chiara e la causa matura per la decisione, non si ritiene di dover disporre i mezzi istruttori richiesti dalla parte e ammettere quindi la prova testimoniale.

Può quindi passarsi all'esame delle censure.

3. In primo luogo, va rilevato che il provvedimento di sospensione cautelare, oggetto del ricorso introduttivo, è stato adottato dalla Banca d'Italia contestualmente al riavvio del procedimento disciplinare, annullato *in parte qua* dal Tar Lazio.

3.1. L'Amministrazione, nel riprendere il procedimento disciplinare dall'ultimo atto non annullato, ha ritenuto parallelamente di adottare la misura in questione nell'esercizio dei propri poteri di gestione del personale, a tutela dell'interesse dell'Istituzione a non essere ulteriormente pregiudicata, anche in termini di serenità lavorativa al proprio interno, dalla permanenza in servizio del dipendente cui sono stati contestati fatti di notevole gravità.

3.2. Contrariamente all'assunto di parte, il provvedimento di sospensione non ha natura sanzionatoria, ma si configura come un rimedio provvisorio, di natura cautelare, previsto dallo stesso Regolamento, ai sensi del quale «il dipendente può, per gravi motivi, essere sospeso dal servizio e dalla

retribuzione durante il procedimento disciplinare o anche prima che esso abbia avuto inizio» (art. 88).

3.3. Da ciò deriva l'infondatezza del primo motivo di ricorso sull'asserita incompetenza del Direttore Generale, atteso che, non potendosi ravvisare alcuna analogia tra la sospensione disciplinare e quella cautelare, come invece prospettata dal ricorrente, la competenza all'adozione della misura in questione, in mancanza di una norma specifica attributiva, va riconosciuta all'organo che, in base allo Statuto, «sovrintende alla gestione e all'organizzazione dell'Istituto», ovvero al Direttore Generale, il quale «in tale ambito emana la normativa interna, dispone, sentito il Direttorio, le promozioni, le assegnazioni, i trasferimenti e gli incarichi del personale quando ciò non sia di competenza del Governatore, e ha la competenza generale per gli atti di ordinaria amministrazione» (art. 26); mentre, in base all'art. 86, comma 1, Reg., spetta al Consiglio Superiore (per quanto qui d'interesse) l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

Si osservi peraltro come anche la prima sospensione cautelare, disposta con l'atto di contestazione del -OMISSIS- nel primo procedimento disciplinare, risultava firmata dal Direttore Generale.

4. Alla luce di quanto sopra, può disattendersi poi la terza doglianza, con cui il ricorrente sostiene che in forza della sentenza di annullamento lo stesso avrebbe dovuto essere riassunto, non avendo peraltro l'Amministrazione ritenuto di sospenderlo cautelatamente in precedenza.

4.1. Va invero ribadito che l'annullamento del TAR ha riguardato esclusivamente la fase del contraddittorio procedimentale, lasciando intatta la facoltà di Banca d'Italia di riprendere l'iniziativa disciplinare dall'ultimo atto non annullato. In tale quadro, l'Amministrazione era comunque libera di valutare l'assunzione in via preventiva di un provvedimento cautelare, alla luce delle circostanze del caso concreto (v. le contestazioni di novembre 2021 e febbraio 2022) nell'ottica di mitigare i possibili effetti della presenza in

servizio del ricorrente nelle more della conclusione del procedimento a suo carico.

5. Con riferimento alle altre restanti censure pure articolate nel ricorso introduttivo (motivi sub. II, IV, V), il Collegio ne rileva la sovrapposibilità con le doglianze formulate nei motivi aggiunti, che ne consente pertanto un esame congiunto.

6. Ciò premesso, va disatteso il motivo relativo all'asserita estinzione del potere disciplinare per superamento del termine di un anno dalle ultime contestazioni (sub II, ric. intr.; sub. I, m.a.), che, secondo la difesa, dovrebbero peraltro considerarsi *tamquam non esset* in virtù della sentenza di annullamento più volte richiamata.

6.1. A seguito della decisione del TAR, che, si sottolinea, non ha caducato gli atti precedenti la nota recante il diniego di assistenza tecnica per cui non è corretto sostenere che le contestazioni sarebbero "contenute in atti espunti dal mondo giuridico", il procedimento è ripreso dal primo atto utile, potendo ancora protrarsi per una durata pari al periodo non ancora consumato.

6.2. Il termine annuale per la conclusione del procedimento disciplinare è iniziato a decorrere infatti dalla notifica delle ultime contestazioni integrative, avvenuta il -OMISSIS-. Detto periodo si è interrotto, dopo cinque mesi, con l'adozione del primo provvedimento di destituzione, intervenuto a luglio 2022, e ha ripreso a decorrere dopo la sentenza di annullamento (pubblicata il -OMISSIS-) con il riavvio del procedimento disciplinare, restando ancora sette mesi per la sua conclusione.

6.2.1. I provvedimenti contestati dal ricorrente sono quindi stati tempestivamente adottati, essendo rispettivamente di marzo e maggio 2023.

6.2.2. Alle medesime conclusioni si giungerebbe, in ogni caso, anche a voler considerare, quale *dies a quo*, la data della prima contestazione, ovvero il -OMISSIS-: in tale ipotesi, il provvedimento di destituzione risulterebbe intervenuto dopo 9 mesi, restando quindi ulteriori tre mesi per la sua ripresa e conclusione, decorrenti, come sopra detto, dal -OMISSIS-.

6.3. Quanto all'asserita difficoltà di articolare difese dopo un arco temporale così lungo, si tratta di un'affermazione generica, risultando piuttosto dai verbali della Commissione di disciplina che l'interessato ha svolto puntuali difese in sede di audizione anche alla presenza e con l'ausilio del proprio legale di fiducia.

7. Parimenti, non può condividersi la censura di violazione dell'artt. 84 Reg., con cui il ricorrente lamenta la mancata sospensione del procedimento disciplinare in attesa dell'esito di quello penale.

7.1. Ai sensi della disposizione richiamata, il procedimento disciplinare è sospeso «quando sia stata iniziata nei confronti del dipendente azione penale per i medesimi fatti oggetto di contestazione», dovendosi in tal caso attendersene l'esito.

7.1.1. Ne deriva che, contrariamente all'assunto ricorrente, vi è una specifica ipotesi di pregiudizialità necessaria del processo penale rispetto al procedimento disciplinare solo quando l'azione penale sia stata esercitata ai sensi dell'art. 405 c.p.p. (oggi, 407 bis c.p.p.), attraverso la formulazione dell'imputazione da parte del pubblico ministero, ovvero con la richiesta di rinvio a giudizio.

7.2. Nella vicenda in esame, l'azione penale non risultava essere stata esercitata, rivestendo il ricorrente solo la veste di indagato, come chiaramente evincibile dalla memoria ex art. 415 bis c.p.p. dallo stesso depositata in sede di audizione innanzi alla Commissione di disciplina.

Non ricorrendo alcun obbligo di sospendere il procedimento disciplinare, l'Amministrazione lo ha pertanto doverosamente concluso, evitando, anche nell'interesse del dipendente e a garanzia dello stesso, ogni differimento incompatibile con un celere e tempestivo esaurimento delle valutazioni disciplinari.

8. Per quanto riguarda il merito degli addebiti, il ricorrente sostiene, tanto nel ricorso introduttivo (sub. V) quanto nei motivi aggiunti (sub. III), che i documenti e le informazioni di cui gli è stata contestata la divulgazione non

avrebbero natura riservata e, dunque, non vi sarebbe stata alcuna violazione del segreto d'ufficio.

8.1. Anche detto assunto non può essere condiviso.

8.2. In base all'art. 41, comma 4, dello Statuto, «I componenti degli organi e i dipendenti della Banca osservano la massima riservatezza su tutte le notizie e informazioni che acquisiscono in ragione del proprio ufficio».

8.2.1. Come condivisibilmente osservato dalla difesa resistente, il segreto d'ufficio cui i dipendenti sono tenuti ha un ambito di applicazione generale, riguardando ogni informazione appresa in ragione del proprio ufficio.

8.3. Le informazioni e i documenti divulgati sono peraltro strettamente connessi alle funzioni di vigilanza svolte dall'Istituto (riguardando, come ricostruito dalla stessa difesa ricorrente, la “vicenda diamanti” e la vigilanza su MPS), e sono pertanto soggetti al peculiare regime di riservatezza richiesto anche dall'art. 7 del d.lgs. 385 del 1993, secondo cui «Tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti da segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione del Ministro dell'economia e delle finanze, Presidente del CICR. Il segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria quando le informazioni richieste siano necessarie per le indagini, o i procedimenti relativi a violazioni sanzionate penalmente», che costituisce limite assoluto anche all'accesso civico generalizzato, ai sensi dell'art. 5 bis, comma 3, del d.lgs. 33 del 2013 (in tal senso v. Tar Lazio, I, sentenza n. 2147/2021).

8.3.1. Il regime di riservatezza imposto dalla normativa, derivante dallo stesso diritto europeo (art. 53, Dir. 2013/36/UE), riguarda non solo i documenti e dati elaborati da Banca d'Italia, ma anche tutti quelli che sono “in suo possesso” perché acquisiti nell'ambito delle sue funzioni di controllo.

8.4. Pertanto, non vale opporre, come invece fatto dal ricorrente, la circostanza che parte della documentazione sarebbe proveniente da MPS, dunque estranea all'attività di vigilanza di Banca d'Italia, in quanto si tratta di

informazioni e atti acquisiti da Banca d'Italia e di cui questa era quindi in possesso (i.e. quella di MPS relativa al contest dei diamanti e le email interne all'istituto senese).

8.5. La considerazione poi che i documenti fossero già stati mostrati in precedenza da Report in una puntata del 2019 e che quindi fossero in possesso dei giornalisti da prima della puntata del 2021, non incide sulla valutazione disciplinare della condotta del ricorrente e non è idonea a sminuirne il disvalore, tanto più che nell'email di novembre 2019 inviata al Servizio interno della Banca per le segnalazioni *whistleblowing*, lo stesso ricorrente ammette di aver avuto contatti con i giornalisti, tra cui Report, "per tutelare mia persona e mia famiglia". Sebbene questa affermazione non sia da sola sufficiente a provare che l'interessato avesse in quell'occasione consegnato il documento in questione a Report, la stessa è comunque confessionaria dei contatti intercorsi già all'epoca con i giornalisti.

8.6. Parimenti, non avrebbero dovuto essere diffuse nemmeno le email inviate dallo stesso ricorrente, trattandosi in ogni caso di comunicazioni effettuate per ragioni d'ufficio, tra l'altro inerenti all'attività di vigilanza svolta presso MPS.

8.7. Quanto ai documenti non mostrati nella loro interezza o agli stralci di conversazione registrata, la circostanza che gli stessi non siano stati trasmessi da Report nella loro integrità non costituisce una esimente, atteso che la condotta che viene contestata al ricorrente è l'aver violato l'obbligo di riservatezza consegnando atti e informazioni a terzi esterni, nella specie giornalisti, indipendentemente dall'uso che questi ne abbiano poi fatto; violazione di cui lo stesso ricorrente era verosimilmente consapevole nel momento in cui ha affermato "i giornalisti fanno le domande, la prima, la seconda, la terza, la quarta, la quinta e io risposi...sventurato risposi, ricordo che alla prima pausa dissi: quello che le ho detto o che ti ho detto.. non ricordo, gli è più che sufficiente per licenziarmi e lui mi disse: diventi un'icona, il cameramen aggiunse: sei intoccabile...e Vabè...vabè decisi di rispondere"

(cfr. trascrizione audio post LinkedIn 17 dicembre, doc. 8 deposito 12 maggio 2023 di Banca d'Italia).

8.8. Né vale opporre l'esercizio del diritto di opinione e critica, in quanto quello che è stato contestato al ricorrente non riguarda l'aver esternato il proprio punto di vista su come avrebbe dovuto essere gestita la nota vicenda, bensì l'aver diffuso documenti e notizie riservati acquisiti in ragione del proprio ufficio.

9. Con il quarto motivo di doglianza, formulato sia nel ricorso che nei motivi aggiunti, il ricorrente invoca le tutele previste dalla normativa sul *whistleblowing*, con particolare riguardo alla scriminante relativa alla divulgazione pubblica di documenti coperti da segreto.

Secondo la prospettazione di parte, la diffusione di materiale riservato si sarebbe resa necessaria dopo i tentativi di denuncia esperiti per altra via, al fine di rendere di pubblico dominio le condotte illecite omissive di alcuni esponenti di Banca d'Italia nella gestione della vicenda diamanti.

9.1. Al riguardo va ricordato, in termini generali, che l'art. 54 bis, d.lgs. 165 del 2001, (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti), applicabile *ratione temporis* al caso in esame (essendo poi stato abrogato dall'art. 23, comma 1, d.lgs. n. 24/2023, con effetto dal 15 luglio 2023), prescrive che «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'art. 3 della legge 179 del 2017, prima dell'abrogazione ad opera del d.lgs. n. 24/23, prevedeva poi che «Nelle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate

nelle forme e nei limiti di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, come modificati dalla presente legge, il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile.

2. [...].

3. Quando notizie e documenti che sono comunicati all'organo deputato a riceverli siano oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, costituisce violazione del relativo obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine.

4.[...]»

9.1.1. La giurisprudenza formatasi in materia (da ultimo, Tar Lazio, I quater, sentenza n. 6775/2023 e giur. ivi richiamata) ha chiarito che, ai sensi dell'art. 54 bis cit., non possono escludersi automaticamente dalle tutele avverso gli atti ritorsivi «*quelle segnalazioni che – pur rivestendo una forma impropria (ad esempio, la forma di una diffida) – siano volte a sottoporre agli organi di controllo (interni, RPCT, e esterni, autorità giudiziaria e ANAC) condotte che integrano contemporaneamente una violazione dei diritti del lavoratore e al contempo fatti illeciti (e per ciò stesso lesive degli interessi pubblici)*», potendo la norma trovare applicazione anche quando l'interesse all'integrità dell'Amministrazione coincida o si accompagni con l'interesse privato del segnalante - che non può quindi da solo (cd. *egoistic blowers*) giustificare la tutela in questione.

Detta interpretazione è peraltro in linea con quanto ora previsto dal d.lgs. 24 del 2023 – sebbene non applicabile al caso in esame – che, nel riordinare la disciplina in materia in attuazione della direttiva (UE) 2019/1937, ha escluso dall'ambito della tutela per *whistleblowing* le segnalazioni legate a un interesse di

carattere personale del segnalante «che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico».

E' stato poi affermato che *«ai fini dell'applicabilità del regime di tutela avverso gli atti ritorsivi previsto dalla normativa in materia di cd. whistleblowing, non è necessario che i motivi dell'agire del segnalante siano disinteressati, e che, pertanto, le disposizioni di cui agli artt. 54-bis, commi 6 e 7, d.lgs. n. 165/2001 si applicano anche in relazione alle segnalazioni di illeciti connesse a rivendicazioni personali del lavoratore [purché non mosse nel suo esclusivo interesse], fatta salva l'ipotesi in cui – per l'inconsistenza delle accuse e per le concrete modalità di utilizzo della segnalazione da parte del lavoratore – possa ragionevolmente affermarsi che la segnalazione non sia in alcun modo orientata a promuovere anche l'integrità della pubblica amministrazione ma sia finalizzata solo a generare pressioni sul datore di lavoro al fine di perseguire un interesse privato del lavoratore, ovvero abbia un carattere del tutto strumentale e non in linea con la ratio dell'art. 54-bis, che, se da un lato non richiede il disinteresse del segnalante, certamente presuppone la “buona fede” della segnalazione».*

Quanto alle modalità della segnalazione, si è detto che, *«ai fini dell'operatività delle tutele ex art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001, la segnalazione [può] essere avanzata con ogni mezzo (ovvero anche in maniera non riservata) purché le modalità trasmissione e diffusione della segnalazione siano rispettose dei principi di proporzionalità (in relazione alla gravità dell'illecito segnalato e alla consistenza degli elementi posti a sostegno della segnalazione) e di adeguatezza (in relazione alla finalità di garantire una tutela effettiva degli interessi pubblici che vengono in rilievo nella specifica vicenda)»* (cfr. Tar Lazio, I-quater, n. 235/2023).

Come sottolineato nella sentenza n. 6775, *«una soluzione restrittiva (che limiti l'applicazione alle sole segnalazioni inviate ai soli soggetti individuati ex art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001 a mezzo dei canali tipici) rischierebbe di escludere irragionevolmente dal regime di tutela segnalazioni che rispondono sostanzialmente alla finalità di cui alla normativa sopra richiamata», mentre “una soluzione espansiva (che applichi le tutele ex art. 54-bis a tutte le segnalazioni atipiche/pubbliche, senza una valutazione sulla natura proporzionata ed adeguata dello strumento di trasmissione utilizzato) esporrebbe le p.a. al*

rischio di non poter sanzionare – se non dopo la condanna penale del segnalante o l'accertamento della sua responsabilità civile per dolo o colpa grave (cfr. art. 54-bis, comma 9, d.lgs. n. 165/2001) – in alcun modo il dipendente infedele che rivolga nei confronti delle stesse delle accuse pubbliche prive di fondamento (con ciò che ne conseguirebbe in termini di pregiudizio all'immagine e al buon andamento della p.a.)". Va quindi confermato che "deve ammettersi ...la possibilità di applicare le tutele di cui all'art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001 anche a segnalazioni non riservate o pubbliche (ovvero inoltrate al di fuori degli appositi canali a ciò preposti)" nei casi in cui "le modalità e l'ambito di diffusione delle "accuse" contenute nella segnalazione "atipica" siano giustificati dalla ricorrenza di uno dei ragionevoli motivi indicati [dall'art. 15 della direttiva (UE) 2019/1937] o comunque dalla sussistenza di un adeguato fumus di fondatezza delle stesse (requisito, invece, di norma non richiesto per l'applicabilità delle tutele ex art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001 con riferimento alle segnalazioni tipiche e riservate)" (cfr. ancora Tar Lazio, I-quater, n. 235/2023, sub 4.2.2 in diritto)».

9.2. Alla luce dei principi appena riportati, il Collegio ritiene che le tutele previste dall'art. 54-bis, d.lgs. 165 del 2001 non possano trovare applicazione nel caso in esame, in quanto l'intervista rilasciata a Report rappresenta piuttosto una "segnalazione" di notizie coperte da segreto con modalità eccedenti rispetto alle finalità di eliminazione dell'illecito e al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine (cfr. art. 3, legge 179 del 2017).

9.2.1. La determinazione del ricorrente a rilasciare l'intervista mettendo a disposizione dei giornalisti documenti riservati, nel senso prima visto, contenenti persino dati ulteriori rispetto alla "vicenda diamanti" (es. quelli relativi all'antiriciclaggio), non poteva giustificarsi nemmeno con la sussistenza di "un pericolo imminente e palese per il pubblico interesse" – come richiesto ora dall'art. 15 della legge 24 del 2023 – trattandosi di vicenda esaurita e risalente nel tempo.

9.2.2. Inoltre, come pure evidenziato dalla difesa resistente, alla luce della novella legislativa, la divulgazione pubblica, come quella avvenuta nella specie,

deve rappresentare l'estrema ratio, possibile solo una volta esperiti infruttuosamente gli strumenti previsti per la segnalazione "tipica": anche ammettendo che le segnalazioni di ottobre e novembre 2019 avessero i requisiti per una segnalazione *whistleblowing*, la segnalazione esterna ad ANAC è stata fatta dall'interessato solo ad agosto 2022, ben oltre l'intervista andata in onda a dicembre 2021 o gli stessi contatti con i giornalisti che il ricorrente ha riconosciuto di avere già a novembre 2019.

9.2.3. Si aggiunga comunque che nelle segnalazioni *whistleblowing* non si rinvenivano riferimenti diretti e circostanziati alle asserite condotte omissive degli esponenti di Banca d'Italia agli obblighi istituzionali, riportando piuttosto le condotte ritorsive che il ricorrente assumeva essere state adottate nei propri confronti, senza quindi allegare o indicare circostanze concrete che potessero far presumere la commissione di illeciti da parte dell'Istituto, il quale, invece, dopo aver adottato una sanzione pecuniaria nei confronti di MPS, aveva trasmesso, in ragione della presenza di profili di interesse per la vigilanza prudenziale, gli atti alla BCE quale Autorità competente, che non ritenne però di avviare alcuna iniziativa nei confronti dei vertici della banca senese.

9.3. Non ravvisandosi quindi motivi che avrebbero potuto giustificare la decisione di procedere ad una segnalazione atipica pubblica, deve ritenersi che l'iniziativa del ricorrente, anche laddove mossa dall'intenzione di perseguire l'integrità dell'operato dell'amministrazione, sia stata del tutto sproporzionata e inadeguata rispetto alle finalità di cui all'art. 54 bis, d.lgs. 165 del 2001, con ciò che ne consegue in termini di inapplicabilità alla stessa delle tutele previste dalla disciplina in materia di *whistleblowing*.

10. Quanto all'asserita violazione del principio di corrispondenza tra la contestazione degli addebiti e l'addebito oggetto del provvedimento finale, non si rileva alcuna integrazione postuma delle condotte contestate.

10.1. Né il provvedimento adottato appare ingiustificato alla luce del pregiudizio derivante per l'Amministrazione, tenuto conto della gravità delle

conseguenze subite da Banca d'Italia dalla divulgazione di informazioni e i documenti riservati relativi anche a dati ulteriori rispetto alla mera commercializzazione dei diamanti, connessa non solo alla stessa natura dei dati, ma anche alla risonanza mediatica provocata dall'utilizzo che di questi è stato fatto nella trasmissione, consentendo ai giornalisti di imbastire una ricostruzione allusiva e tendenziosa dell'attività di vigilanza della Banca – come era verosimile attendersi nel momento in cui si è accettato di sottoporsi alle loro domande – tanto da essere addirittura avviata una commissione parlamentare d'inchiesta sulle banche.

11. Alla luce delle considerazioni fin qui fatte, risulta infine irrilevante l'ultima censura formulata nei motivi aggiunti con cui la parte sostiene che gli altri addebiti sarebbero di minor rilievo e tali da non giustificare, se considerati isolatamente, il provvedimento di destituzione, avendone il Collegio accertato la legittimità.

11.1. In ogni caso, la Commissione di disciplina ha attentamente valutato anche le altre condotte del ricorrente e ritenuto, con riguardo ai comportamenti intimidatori, che sebbene il ricorrente «potrebbe non aver compreso appieno la portata dei propri comportamenti e l'effetto che questi hanno prodotto sull'interessata, non può non ritenersi grave che il dipendente dopo la prima lettera di contestazione del -OMISSIS- abbia continuato a porre in essere condotte della stessa natura», rilevando poi, quanto al post su LinkedIn, «la particolare offensività delle affermazioni nei confronti dei dipendenti e dei vertici aziendali, che non sono consone alla dignità che dovrebbe connotare l'operato del dipendente della Banca d'Italia».

12. In ragione di tutto quanto sopra esposto, il ricorso e i motivi aggiunti devono quindi essere respinti.

13. Sussistono tuttavia le condizioni per disporre l'integrale compensazione delle spese in ragione della natura e delicatezza della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

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.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Paola Patatini, Consigliere, Estensore

Mario Gallucci, Referendario

L'ESTENSORE
Paola Patatini

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO

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