

disciplina dell'Istituto, per la formulazione delle contestazioni disciplinari, atteso che il comportamento considerato di rilievo disciplinare è pervenuto a conoscenza dell'Istituto in data 8\6\2011, mentre la contestazione è stata formulata nei suoi confronti solo in data 11\7\2011, con la conseguenza che si sarebbe determinata la decadenza prevista dalla medesima disposizione. Assume, inoltre, che le contestazioni sarebbero state formulate da un funzionario privo di competenza al riguardo, atteso che, secondo la medesima disposizione regolamentare testé citata, l'incombente era in capo al "responsabile, con qualifica di dirigente, della struttura in cui il dipendente lavora". Ritiene, infine, che sia infondata l'affermazione –posta a base dell'impugnato provvedimento disciplinare- secondo la quale la propria richiesta di accesso agli atti e l'invio della stessa al magistrato della Corte dei Conti competente per la vigilanza sull'istituto ed al collegio sindacale dell'ente, possa essere qualificata in termini di comportamento non conforme ai doveri di correttezza di cui all'art.2, co.5, lett.b del regolamento di disciplina. Tanto più in considerazione dell'esistenza di un interesse pubblico generale alla conoscenza degli atti di gestione del personale degli enti pubblici.

Chiede, pertanto, la riforma della sentenza impugnata, con conseguente dichiarazione d'illegittimità della sanzione disciplinare comminatagli.

Costitutosi, l'INPS eccepisce preliminarmente l'inammissibilità dell'appello per violazione del disposto dell'art.434, 1° co., c.p.c. e, nel merito, ne chiede il rigetto con conferma della sentenza impugnata.

La causa è decisa come da sotto riportato dispositivo, pubblicamente pronunciato all'udienza del 16\3\2017.

L'appello merita accoglimento.

Per quanto, in primo luogo, concerne le eccezioni preliminari di inammissibilità, che l'istituto appellato ha sollevato denunciando la violazione degli artt. 434 e 348 bis c.p.c., non possono essere accolte posto che l'atto di gravame contiene la specifica indicazione dei passaggi argomentativi della sentenza impugnata sui quali si appuntano le sue ragioni di dissenso che, ove condivise, sarebbero idonee a sovvertire la valutazione espressa dal primo giudice. Ciò in quanto non è necessario, ai fini dell'art. 434 c.p.c., che le deduzioni della parte appellante assumano una determinata forma o ricalchino la decisione appellata con diverso contenuto, essendo sufficiente che il ricorrente in appello individui in modo chiaro ed esauriente il

"quantum appellatum", circoscrivendo il giudizio di gravame con riferimento agli specifici capi della sentenza impugnata nonché ai passaggi argomentativi che la sorreggono e formuli, sotto il profilo qualitativo, le ragioni di dissenso rispetto al percorso adottato dal primo giudice, sì da esplicitare la idoneità di tali ragioni a determinare le modifiche della decisione censurata (Cass. 2143/15).

Nel caso di specie, parte appellante ha specificato i passaggi argomentativi meritevoli di censura e indicato il percorso logico alternativo idoneo a condurre all'auspicata riforma della sentenza di primo grado. L'appello è dunque ammissibile.

Venendo al merito, si deve, invece, rilevare l'inammissibilità del motivo di censura attinente ad una pretesa incompetenza del dirigente dell'INPS che ha formulato le contestazioni disciplinari, trattandosi di una censura all'operato dell'ente mai formulata nel pregresso grado di giudizio, che, assume, pertanto, valore di domanda nuova.

Infondata è, poi, la censura attinente alla pretesa violazione del termine di venti giorni di cui all'art.3, comma 2 del regolamento di disciplina, in quanto, secondo la norma, il termine decorre dalla data in cui il comportamento disciplinarmente rilevante è pervenuto a conoscenza del *"responsabile con qualifica dirigenziale della struttura in cui il dipendente lavora"*. L'appellante, invece, fa decorrere il termine dalla data (8\6\2011) della comunicazione inviata al collegio dei sindaci ed al magistrato della Corte dei Conti. Nulla deducendo quanto alla data cui fa riferimento la norma.

E', al contrario, fondato l'assunto secondo il quale il comportamento addebitato alla ricorrente non avrebbe in alcun modo violato gli obblighi discendenti dal proprio rapporto lavorativo.

I fatti sottostanti all'odierna vicenda processuale possono essere così riassunti.

La signora , dipendente del convenuto Istituto previdenziale inquadrata nella categoria C5 del contratto di comparto, in data 10\5\2011 ha formulato una richiesta di accesso agli atti ai sensi della L.241/90, indirizzata alla Direzione Centrale Risorse Umane dell'Istituto, chiedendo di *"conoscere i requisiti ed il percorso"* della propria superiore gerarchica, dr.ssa Alessandra Infante, dirigente della sede provinciale INPS di Crotone. In particolare, l'odierna appellante rilevava l'esistenza di presunte lacune nel curriculum allegato all'elenco dei dirigenti di ruolo pubblicato sul sito dell'Istituto e come *"dalle esperienze dichiarate"* si desumesse che la predetta dirigente

avrebbe ricoperto incarichi presso il Ministero delle Finanze e presso lo stesso Istituto a seguito di una procedura di mobilità *“originata da una prima esperienza da dirigente all’interno del Consorzio tra Comuni della Provincia di Crotone per la Gestione dei Servizi Sociali”*, istituito ai sensi dell’art.25, L.142/90 e, pertanto, da considerare ente pubblico economico. Nell’istanza di accesso si dichiarava portatrice di un interesse giuridicamente rilevante alla conoscenza del percorso professionale della citata dirigente, in quanto *“le decisioni dei dirigenti hanno conseguenze dirette sulla vita professionale dei sottoposti”* e chiedeva esplicitamente di sapere *“quale sia il concorso per esami a dirigente delle amministrazioni pubbliche superato dalla Sig.ra Infante Alessandra e presso quale ente”*.

Il giorno 8\6\2011, non avendo ricevuto alcuna risposta alla propria istanza, la ha inviato, a mezzo PEC, una copia della stessa all’Ufficio di Segreteria del magistrato della Corte dei Conti ed alla segreteria tecnica del Collegio dei Sindaci dell’INPS.

In data 9\6\2011 l’istanza della è stata rigettata con provvedimento a firma del Direttore Centrale della Direzione Generale Risorse Umane, dr. *Ciro Toma*, per la ritenuta inesistenza di *“un interesse diretto, concreto ed attuale”* idoneo a giustificare l’ostensione di quanto richiesto.

Il giorno 11 luglio del 2011, l’Istituto ha contestato alla lavoratrice di avere violato i principi di correttezza verso l’amministrazione, comportamento passibile si sanzione disciplinare ai sensi dell’art.2, co.5, lett.b, del Regolamento di disciplina dell’ente. Nello specifico, sarebbe incorsa nella violazione di tale obbligo in quanto *<<...prima di ricevere riscontro dalla competente Area alla (...)istanza di accesso agli atti, in modo assolutamente irrituale ed inopportuno e in difetto di alcuna urgente e fondata motivazione, ha inteso portare la predetta istanza direttamente all’attenzione degli uffici centrali e agli organi preposti al controllo ‘per opportuna conoscenza e valutazione’ >>*. Le si contestava, ancora di avere *<<omesso di rispettare il canale gerarchico per essersi rapportata direttamente e in modo incongruo con il dr. Antonio Ferrara, magistrato della Corte dei Conti, delegato all’esercizio di controllo sulla gestione dell’Istituto>>*.

Questi i fatti, la questione concernente l’esistenza o meno di un diritto di accesso agli atti nei termini prospettati dalle richieste formulate dalla sig.ra è questione di secondaria importanza ai fini che interessano. Non di meno, non si può non rilevare che, ai sensi dell’art.22, 2° comma, della legge 241/90, nel testo risultante dalle modifiche del 2005 e del 2009, *“L’accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce*

principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza" e come, alla luce di tale principio di fondo, si dovrebbe procedere all'individuazione dei soggetti portatori di quell' *"interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*, secondo la definizione contenuta al 1° comma lett. b del medesimo articolo.

Ragionando in tali termini ben si potrebbe opinare per l'infondatezza del provvedimento di rigetto dell'Istituto, atteso che il diretto superiore gerarchico di un lavoratore (in particolar modo nel pubblico impiego) è colui che esprime, per così dire, la voce del datore di lavoro. Colui alle cui direttive il lavoratore è tenuto a conformarsi quotidianamente e dal quale, in larga misura, dipendono le stesse prospettive di miglioramento professionale e di carriera. Di talché, sapere se quel superiore gerarchico si trovi a ricoprire quel ruolo in conseguenza di atti illeciti potrebbe ben rientrare nella sfera di quegli interessi qualificati (in questo caso addirittura presidiati da norme di rango costituzionale: artt.1, 4, 35.), in quanto concreti diretti ed attuali, atti a giustificare l'ostensione di dati.

Quel che qui rileva, tuttavia, è sapere se la trasmissione dell'istanza di accesso atti a soggetti con qualificate funzioni di vigilanza sull'Istituto –il magistrato della Corte dei Conti delegato all'esercizio della vigilanza sull'Istituto e il collegio dei sindaci del medesimo- possa costituire una violazione del quel generale principio di correttezza evocato dalla norma disciplinare. Della cui natura di specificazione dei più generali principi di buona fede e correttezza contrattuale (artt.1175 e 1375 c.c.) non pare si possa dubitare.

Com'è noto, nell'ambito del rapporto di lavoro, i suddetti principi ricevono una più concreta (e cogente) modulazione con l'affermazione dell'obbligo di fedeltà del prestatore, il cui contenuto, nella consolidata interpretazione giurisprudenziale, va ben oltre la lettera dell'art.2105, c.c. (e i tre divieti in essa formulati), estendendosi ad una vasta gamma di comportamenti che risultino suscettibili di "recare pregiudizio" al datore di lavoro. Purché non espressione di contrapposti e prevalenti diritti del prestatore.

In particolare, ad esempio, il diritto di libera manifestazione del pensiero (art.21 Cost.) ed il diritto di agire in giudizio (art.24 Cost.) che, entrambi sottesi ad eventuali azioni del lavoratore volte ad attivare le competenti autorità pubbliche per la repressione di comportamenti illeciti del

datore di lavoro, valgono ad escludere la legittimità di sanzioni disciplinari che ne dovessero conseguire. Si veda, ex plurimis e proprio con riferimento ad un rapporto di pubblico impiego, Cass. n.8077 del 7\4\2014: *“La proposizione, da parte del dipendente, di denuncia penale nei confronti degli amministratori dell’ente pubblico-datore di lavoro per fatti illeciti dei quali sia venuto a conoscenza non costituisce giusta causa o giustificato motivo di licenziamento, ma legittimo esercizio di diritti derivanti dagli articoli 21 e 24 Cost., a meno che non si dia prova della sua precipua volontà di danneggiare il datore di lavoro mediante false accuse, ovvero del superamento della soglia del rispetto della verità oggettiva con colpa grave o dolo, e fatta salva l’ipotesi in cui il dipendente, nel propalare la notizia in ambito lavorativo, abbia arrecato offesa all’onore ed alla reputazione del datore di lavoro. Anche la risonanza mediatica della legittima denuncia, peraltro, costituisce un elemento irrilevante ai fini disciplinari e non può essere addebitabile al dipendente, derivando dallo stesso ruolo pubblico degli incolpati, tranne nei casi in cui essa sia provocata artatamente dalla condotta dello stesso denunciante, o quando il contenuto della notizia sia falsato per effetto del suo intervento.”*. Ed in quel caso (e nei molti altri analoghi decisi nel medesimo senso dalla Cassazione) si discuteva di denunce penali e non, come nel caso di qui occupa, di una mera comunicazione di notizie agli organi di controllo interni o esterni.

Inoltre, è da considerare l’esistenza, in capo ai pubblici dipendenti cui siano affidate funzioni pubbliche di un generale dovere adempiere ad esse *“con disciplina ed onore”*. Come statuisce una disposizione di rango costituzionale (art.54, 2° co.), la cui dannazione all’oblio non è fra le ultime cause del degrado etico in cui versa la gestione della cosa pubblica.

Obbligo di cui è espressione l’art.2, co.1 del codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato con D.P.R. 28\11\2000 (in esecuzione dell’art.58 bis d.lgs.29/93) e vigente all’epoca dei fatti (reiterato negli identici termini con il D.P.R. 16\4\2013, n.62), secondo il quale *“Il dipendente conforma la sua condotta al dovere costituzionale di servire esclusivamente la Nazione con disciplina ed onore e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell’amministrazione. Nell’espletamento dei propri compiti, il dipendente assicura il rispetto della legge e persegue esclusivamente l’interesse pubblico; ispira le proprie decisioni ed i propri comportamenti alla cura dell’interesse pubblico che gli è affidato.”*.

Obbligo recepito nello stesso regolamento di disciplina dell’INPS, all’art., co.1: *“Il dipendente conforma la propria condotta al dovere di contribuire alla gestione della cosa pubblica con impegno e responsabilità, nel rispetto dei principi*

*di buon andamento ed imparzialità dell'attività amministrativa, antepo-
nendo l'osservanza della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri ed altrui. Il
dipendente adegua altresì la propria condotta ai principi riguardanti il rapporto di
lavoro, contenuti nel codice di comportamento allegato".*

Disposizioni dalle quali si desume una fondamentale differenza rispetto al lavoro privato: nel rapporto di lavoro pubblico il rispetto degli obblighi di buona fede e correttezza come dell'obbligo di fedeltà, da parte del lavoratore, non può mai essere apprezzato alla luce dei meri interessi datoriali, quali si esprimono negli atti e decisioni dei propri superiori gerarchici, dovendo essere sempre commisurato all'interesse pubblico, che quelli evidentemente trascende.

Nella vicenda oggetto di causa, la lavoratrice appellante, ha palesato (ai propri superiori ed agli organi di controllo) il dubbio che la dirigente della sede provinciale INPS di Crotone non avesse mai superato un concorso pubblico per l'accesso ai ruoli dirigenziali pubblici.

Nello specifico, nella già citata istanza di accesso agli atti era prospettata la possibilità che la citata dr.ssa Infante, da dirigente del Consorzio tra Comuni della Provincia di Crotone per la Gestione dei Servizi Sociali, istituito ai sensi dell'art.25, L.142/90, fosse, per vie poco chiare, transitata, dapprima nei ruoli dirigenziali del Ministero delle Finanze e poi in quelli dell'INPS.

Vicenda d'indubbia rilevanza sia per l'Istituto che per i cittadini (interesse pubblico), atteso che i consorzi istituiti ai sensi della citata norma di legge hanno natura di enti pubblici economici (ex multis SSUU 15661/2006). Pertanto, un'eventuale procedura di mobilità che avesse determinato il transito della citata dirigente dai ruoli di un ente pubblico economico a quelli ministeriali avrebbe indubbi caratteri di illiceità (le norme in materia di pubblico impiego e, segnatamente, l'art.30 del T.U. 165/01 non applicandosi a tali enti).

Tranne che si tratti di false accuse o siano stati superati i limiti di continenza formale e sostanziale richiamati in Cass. 8077/2014 citata.

L'istanza della non era certo formulata in violazione dei principi di continenza formale, occorreva accertare se fosse stata rispettosa del principio di verità, seppure inteso in senso soggettivo.

Per tale ragione, si è disposta l'acquisizione della documentazione prodotta dall'appellante in data 18\2\2016, costituita da: un'interrogazione parlamentare del 21\10\2015, con la quale si chiede al Ministro delle Finanze

di accertare se nella citata procedura di mobilità della dirigente in questione dal Consorzio di cui s'è detto al Ministero fossero ravvisabili aspetti di illegittimità (prova della notorietà già assunta dalla vicenda); l'informativa di P.G. della compagnia della Guardia di Finanza di Crotona, diretta alla locale Procura, con la quale si conferma che la dr.ssa Alessandra Infante risulta essere transitata, con procedura di mobilità ai sensi dell'art.30, d.lgs.165/01, dal Consorzio tra Comuni della Provincia di Crotona per la Gestione dei Servizi Sociali (si ribadisce, ente pubblico economico) al Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 1\6\2005 e, successivamente, da tale Ministero all'INPS in data 1\2\2009.

Prescindendo dalla qualificazione giuridica (se truffa aggravata in danno del Ministero come ritenuto dagli autori dell'informativa o, come appare più plausibile, fattispecie di reati contro la P.A.), quel che è certo è che rilevanti profili di illiceità emergono dalla vicenda che l'istanza di accesso atti dell'odierna appellante mirava a chiarire. E che il diniego opposto dall'Istituto, prima e, addirittura, la sanzione disciplinare inflitta, poi, miravano oggettivamente ad occultare.

Ragione per la quale (essendo l'autorità inquirente ordinaria già a conoscenza della vicenda) si disporrà, con missiva a parte, la trasmissione degli atti di causa alla competente procura contabile, per valutare i profili di danno erariale eventualmente emergenti.

Concludendo, non solo il comportamento addebitato all'appellante non presenta profilo alcuno di rilevanza disciplinare, quanto, al contrario, appare espressivo di quei generali doveri di cura del pubblico interesse cui i lavoratori pubblici dovrebbero sempre conformarsi.

Le spese di lite di entrambi i gradi seguono la soccombenza e si liquidano secondo lo scaglione di prima fascia delle cause di valore indeterminato.

P.Q.M.

la Corte, definitivamente decidendo sull'appello proposto da nei confronti dell'INPS, avverso la sentenza del Tribunale di Crotona del 16\1\2014, in riforma della sentenza impugnata:

- 1) Dichiarare l'illegittimità e, pertanto, l'inefficacia del provvedimento disciplinare inflitto alla ricorrente;

2) Condanna l'INPS al pagamento delle spese di lite, che liquida in €5.500,00, oltre accessori per il primo grado ed in €6.000,00, oltre accessori per il presente grado, con distrazione.

Catanzaro, 16\3\2017.

Il Presidente ed estensore
dr. Emilio Sirianni