



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 999

Adunanza del 23.10.2019

Oggetto: procedimento sanzionatorio nei confronti del ...*omissis*, per l'adozione di misure discriminatorie/ritorsive nei confronti di un *whistleblower*.

Riferimenti normativi: art. 54 *bis* del d.lgs. 30.3.2001 n. 165.

Parole chiave: whistleblower - misure discriminatorie - trasferimento - demansionamento -- insussistenza intento ritorsivo.

IL CONSIGLIO

VISTA la legge 6 novembre 2012, n. 190 e s.m.;

VISTO l'art. 54 *bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 1 della l. 30 novembre 2017 n. 179;

VISTA la legge 24 novembre 1981 n. 689;

VISTO il "Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o 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 2018 (GU n. 269 del 19.11.2019) come modificato dalla delibera ANAC n. 312 del 10 aprile 2019 (GU n. 97 del 26.4.2019);

VISTA la determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015;

adotta la seguente decisione

A. Considerazioni in fatto.

In data 21.02.2018 è pervenuta, tramite piattaforma informatica, la segnalazione di un [*dipendente*] ...*omissis*, il quale ha rappresentato di aver segnalato presunte condotte illecite di cui è venuto a



Autorità Nazionale Anticorruzione

conoscenza in ragione dell'attività lavorativa; il dipendente ha comunicato, altresì, di essere stato destinatario di misure vessatorie e di demansionamento a seguito degli esposti presentati.

...omissis

[il whistleblower] riferisce di avere segnalato, nel omissis, al ...omissis e al ...omissis una serie di irregolarità ...omissis perpetrate, tra l'altro, dal funzionario ...omissis.

A. Per i suddetti fatti, ha presentato i seguenti esposti richiedendo, al contempo, la tutela ex art. 54 bis del d.lgs. 165/2001 ante legem 179/2017:

- in data ...omissis, alla Procura regionale della Corte dei Conti ...omissis e alla Procura della Repubblica ...omissis;
- in data ...omissis, alla Procura della Corte dei Conti ...omissis e alla Procura della Repubblica ...omissis;
- in data ...omissis, alla Procura della Repubblica...omissis;
- in data ...omissis, il dipendente ha presentato un'ulteriore denuncia alla Procura regionale della Corte dei Conti ...omissis.

B. A seguito e in ragione dei suddetti esposti, il segnalante riferisce di essere stato trasferito dall'Area omissis all'Area omissis alle dirette dipendenze omissis, la quale era stata, insieme con omissis, oggetto delle precedenti denunce.

Il suddetto trasferimento è stato disposto con provvedimento ...omissis. Secondo il segnalante, siffatto trasferimento sarebbe stato disposto, peraltro, in netto contrasto rispetto a quanto rappresentato, in primis, dallo stesso Responsabile dell'Area omissis, il quale richiedeva all'amministrazione ...omissis personale per l'Ufficio omissis in quanto sottodimensionato rispetto alla quantità di lavoro e, in secundis, dal Responsabile del suddetto Ufficio, omissis, oggi in pensione, il quale puntualizzava al ...omissis quanto segue :...omissis.

L'anzidetto trasferimento è stato impugnato dal [whistleblower].

C. [Il whistleblower] rammenta di aver subito vessazioni da parte della dott.ssa ...omissis.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Le suddette vessazioni e discriminazioni si sarebbero maggiormente acute allorquando, con nota ...*omissis*, la Corte dei Conti- Procura Regionale ...*omissis* ha richiesto all'amministrazione ...*omissis* le informazioni relative [*all'illecito segnalato*]; ciò avrebbe consentito ...*omissis* di conoscere con certezza la sua identità quale autore degli esposti.

D. Ulteriori denunce relative a fatti illeciti di cui il dipendente è venuto a conoscenza durante il servizio prestato nell'Area *omissis* sono state presentate alla Procura Regionale della Corte dei Conti, alla Procura della Repubblica *omissis*, alla Guardia di Finanza *omissis* .

E. Conseguentemente, [*il segnalante*], con le note *omissis*, ha richiesto ... *omissis* di essere trasferito ad altro Ufficio, lamentando l'incompatibilità con il capo settore, ...*omissis*.

Per tale motivo, il Tribunale ...*omissis* ha definito il giudizio instauratosi con l'impugnazione del provvedimento di trasferimento ...*omissis* dichiarando la cessazione della materia del contendere visto il trasferimento del ricorrente all'Area *omissis* avvenuto, nelle more del giudizio, a seguito dell'istanza di quest'ultimo.

F. Infatti, con provvedimento prot. ...*omissis*, l'amministrazione ...*omissis* ha trasferito il dipendente all'Area *omissis*.

Orbene, dal 2015 sino a tutto il 2018, il segnalante sostiene di essere stato demansionato in quanto adibito a funzioni degradanti e non attinenti al proprio profilo professionale ...*omissis*.

Il segnalante ha inoltre rappresentato che ...*omissis*, ha richiesto, con nota del ...*omissis*, una ricognizione concertata tra i vari Responsabili ...*omissis* al fine di verificare se e quali risorse umane potessero essere individuate per il potenziamento dell'Ufficio *omissis*, anche appartenenti alla categoria *omissis*. Pertanto, [*il segnalante*], ...*omissis* ha fornito la propria disponibilità (e volontà) ad essere trasferito all'Ufficio ...*omissis*.

La suddetta richiesta di trasferimento presso l'Ufficio *omissis* è rimasta inevasa nonostante presso l'Ufficio sia stato impiegato personale con contratto di precariato a tempo determinato.

G. Il segnalante ha infine integrato la comunicazione di misure ritorsive evidenziando di essere stato vittima, anche nel corso del 2019, di atti ritorsivi da parte dell'amministrazione *omissis*; ha



Autorità Nazionale Anticorruzione

quindi prodotto l'ordine di servizio ...omissis, con il quale è stato trasferito all'Area *omissis*, dove svolgerebbe attualmente attività prettamente esecutive che nulla hanno a che vedere con quelle che dovrebbe compiere in ragione della qualifica professionale posseduta.

H. Infatti, in forza della determinazione ...omissis con cui il responsabile dell'Area *...omissis* ha nominato[*il segnalante*] responsabile dell'Unità Operativa *...omissis*, il dipendente è addetto alle seguenti attività: *omissis*.

Il *whistleblower* ha quindi prodotto la documentazione comprovante il demansionamento subito, comprensiva di materiale fotografico che lo ritrae intento a caricare e scaricare *omissis* in uso presso la suddetta Unità operativa.

Le vicende descritte avrebbero ingenerato nel dipendente un profondo malessere psicofisico certificato dall'ASP – Centro Anti mobbing *omissis*, dal Dipartimento di Salute Mentale *omissis*, dal medico di famiglia e dal medico fiscale.

B. Istruttoria.

- In via preliminare si rappresenta che la segnalazione pervenuta in data 21.02.2018 e l'ulteriore documentazione integrativa sono successive ad una istruttoria già conclusa da questa amministrazione, avviata a seguito di due precedenti esposti del 2016 e 2017, con i quali il medesimo *whistleblower* segnalava illeciti riscontrati *...omissis*, con conseguente danno erariale per l'ente. Convocato in audizione per il giorno *omissis*, il segnalante ha evidenziato di aver subito, come fa nella segnalazione da ultimo pervenuta, a seguito delle denunce da lui effettuate, comportamenti discriminatori. Sulla base di tale vicenda, l'Autorità ha deliberato di trasmettere la documentazione pervenuta all'Ispettorato per la Funzione Pubblica, già a conoscenza della questione in quanto presente all'audizione; inoltre, si è provveduto a trasmettere la segnalazione anche alla Corte dei Conti – Procura Regionale *...omissis*, visti i profili di non manifesta infondatezza dei fatti segnalati.



Autorità Nazionale Anticorruzione

A seguito della decisione dell'ANAC, l'Ispettorato, dopo aver domandato una verifica interna all'Ente, ha richiesto ulteriori approfondimenti poiché il riscontro non appariva essere esaustivo. Ha riferito dell'omesso riscontro a quanto domandato dalla Autorità giudiziaria contabile in merito *omissis*. Ha anche invitato il RPCT *pro tempore, omissis*, “considerato che la grave situazione esposta ha creato al dipendente un profondo stato di malessere, come certificato da struttura pubblica, ad un'urgente verifica interna e ad adottare gli atti necessari ad assicurare la regolarità amministrativa”. Ricordando, poi, che il Giudice del Lavoro si è espresso su fatti antecedenti a quelli da ultimo segnalati, l'Ispettorato ha rinnovato l'invito a “monitorare se sia effettivamente superato lo stato di malessere” (...*omissis*).

- Orbene, come detto, in data 21.2.2018 il segnalante ha confermato l'atteggiamento ritorsivo dell'amministrazione nei suoi confronti, atteggiamento che, ribadisce, è da ricondursi agli esposti sopra richiamati, a far data dai quali sarebbe iniziato e continuerebbe tuttora a protrarsi senza soluzione di continuità.

L'Autorità ha, dunque, avviato dapprima una interlocuzione (nota prot.*omissis*) con il RPCT ...*omissis*, per le misure presuntivamente ritorsive adottate nei confronti del dipendente *omissis* successivamente all'entrata in vigore della legge 179/2017; in particolare, sono state richieste informazioni relative al presunto demansionamento subito dal [*segnalante*] nel corso del 2018.

Con nota acquisita al prot. ANAC *omissis*, il dott. *omissis* ha elencato le mansioni di seguito riportate che svolgerebbe il dipendente *omissis*:

...*omissis*

A fronte di siffatta nota, l'Autorità ha richiesto ulteriori chiarimenti (nota prot. *omissis*) non apparendo, le mansioni attribuite al [*segnalante*], coerenti con quelle contemplate tanto dalla contrattazione collettiva nazionale *omissis*, quanto dal contratto individuale sottoscritto *omissis*.

L'ANAC evidenziava, altresì, la discrasia tra le attività legittimamente esigibili e quelle che il [*segnalante*] avrebbe dovuto svolgere sulla base del nuovo Ordine di Servizio *omissis*, con cui il dipendente è stato trasferito all'Area *omissis*. Si chiedeva, pertanto, di riconsiderare la posizione del



Autorità Nazionale Anticorruzione

dipendente.

La suddetta richiesta di ulteriori informazioni è rimasta inevasa.

- Pertanto, con nota prot. *omissis*, trasmessa tramite raccomandata A/R, l'Autorità ha avviato il procedimento sanzionatorio per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi dell'art. 54 *bis*, co. 6, primo periodo del d.lgs. 30.3.2001 n. 165, nei confronti del dott. [*presunto responsabile*], il quale ha firmato l'Ordine di Servizio ...omissis, con cui il [*whistleblower*] è stato trasferito all'Area *omissis*.
- L'Autorità ha inoltre avviato il procedimento sanzionatorio, con nota prot...*omissis*, trasmessa tramite raccomandata A/R, nei confronti del geom. [*presunto responsabile*], il quale ha firmato la Determinazione n. omissis, con cui il [*segnalante*] è stato assegnato all'Unità Operativa *omissis* all'interno dell'Area ...*omissis*.

La presente delibera concerne la posizione del dott. *omissis*, nei cui confronti, come detto, è stato avviato il procedimento sanzionatorio dando termine a quest'ultimo di presentare memorie e documenti entro 30 giorni decorrenti dalla ricezione della comunicazione di avvio del procedimento.

C. Le controdeduzioni dell'interessato.

Con nota prot. *omissis*, il dott. *omissis* ha inoltrato la memoria difensiva ed i relativi documenti nei quali ha articolato le proprie difese in maniera puntuale e precisa rispetto ai fatti contestati.

Questi i punti rilevanti contenuti nella suddetta memoria e nella documentazione allegata.

- 1) Il dott. ...*omissis* rappresenta che dal contratto individuale di lavoro stipulato tra [l'Amministrazione] e il [*whistleblower*] si evince la consapevolezza e accettazione da parte del dipendente del principio di piena esigibilità di mansioni analoghe, sancito dall'art. 52 del d.lgs. 165/2001 s.m.i.
- 2) In merito all'ordine di servizio n *omissis*, il dott. *omissis* precisa che l'anzidetto provvedimento è stato adottato per dare seguito alle deliberazioni della giunta comunale n.*omissis*,



Autorità Nazionale Anticorruzione

attraverso le quali l'organo competente ha deciso di rimodulare la propria struttura organizzativa. La Giunta *omissis* ha, infatti, deliberato lo "spacchettamento" dell'Area ...*omissis* mediante l'istituzione di una nuova area denominata Area ...*omissis*, con previsione di una nuova posizione organizzativa, al fine di rendere più funzionale l'assolvimento delle funzioni e dei servizi istituzionali dell'ente.

In sostanza, alla nuova Area (struttura organizzativa di massima dimensione dell'ente) è stata assegnata parte dei servizi precedentemente gestiti dall'unica Area ...*omissis*, con conseguente necessità di decidere quale personale lasciare nell'Area *omissis* e quale personale assegnare all'Area di nuova istituzione.

Sia la delibera di Giunta sia il provvedimento di assegnazione del personale all'Area *omissis* sono provvedimenti di carattere generale adottati per migliorare la funzionalità dei servizi ai cittadini.

3) Il dott. *omissis* aggiunge altresì che, nell'ipotesi in cui sia necessario adottare provvedimenti che coinvolgono più strutture organizzative di massima dimensione dell'ente (Aree), come nella fattispecie in esame, il *omissis* è chiamato a svolgere un ruolo di coordinamento tra i responsabili delle Aree interessate e, previa congiunta valutazione delle scelte organizzative, è chiamato ad assumere il provvedimento di assegnazione del personale.

Pertanto, il provvedimento *de quo* è il risultato di una decisione concertata con tutti i responsabili incaricati di posizioni organizzative, come si evince dalla verifica delle sottoscrizioni apposte in calce al richiamato Ordine di servizio.

4) Per quanto attiene alla Determinazione n. *omissis*- adottata dal responsabile dell'Area *omissis*- con la quale il dipendente *omissis* è stato designato responsabile dell'Unità Operativa *omissis*, il dott. *omissis* evidenzia che il dipendente non può dirsi demansionato essendo stato individuato come responsabile di servizio e avendo sotto la propria direzione due unità di personale di categoria *omissis*, oltre al personale utilizzato con assegno civico.

In altri termini, il [*whistleblower*] è chiamato ad istruire, tra l'altro, tutti i procedimenti amministrativi che attengono alla corretta attuazione del regolamento *omissis*; i procedimenti attinenti le acquisizioni di beni e servizi nell'ambito di competenza, i procedimenti finalizzati alla



Autorità Nazionale Anticorruzione

stipula dei contratti per le concessioni *omissis* e coordinamento nonché il controllo del personale assegnato ai servizi *omissis*.

In ogni caso, nell' ipotesi in cui si dovesse ravvisare il demansionamento a fini ritorsivi, il dott. *omissis* afferma che la responsabilità sarebbe esclusivamente del geom. *omissis* giacché la gestione delle risorse umane assegnate all' Area *omissis* compete allo stesso in qualità di responsabile titolare di posizione organizzativa.

5) In merito alla documentazione prodotta dal [*whistleblower*] a riprova dell'asserito demansionamento (materiale fotografico che lo ritrae intento a caricare e scaricare *omissis*), il dott. *omissis* afferma che il suddetto carteggio è irrilevante; infatti, potrebbe essere stato lo stesso dipendente a decidere di farsi riprendere a caricare e scaricare transenne, in assenza di specifica disposizione di servizio da parte del responsabile dell' Area *omissis*.

6) Per quanto concerne il presunto demansionamento subito dal [*whistleblower*] nel corso del 2018, il [*presunto responsabile*] rammenta di aver scritto la nota *omissis* indirizzata al *omissis*, all'...*omissis*, al dirigente dell' Area *omissis* e al dirigente delle Risorse Umane, con la quale ha comunicato formalmente che al dipendente *omissis* erano accordate le tutele del *whistleblower* previste dalla normativa vigente.

Il dott. *omissis* aggiunge che, nei mesi successivi, il [*whistleblower*] non ha inoltrato alcuna segnalazione relativa ad azioni ritorsive. In ogni caso, la nota inoltrata al [*presunto responsabile*] a cura dell'ing. *omissis*, responsabile dell' Area *omissis*, non evidenziava un demansionamento del dipendente in virtù del principio della piena esigibilità delle mansioni analoghe. Infatti, secondo il dott. *omissis*, il fatto che il [*whistleblower*] non svolgesse "attività prettamente *omissis*" non sarebbe rilevante ai fini della dimostrazione dell' avvenuto demansionamento, proprio in virtù del fatto che, in base al contratto di lavoro, sono esigibili mansioni equivalenti a quelle ascrivibili alla categoria *omissis*. Il [*presunto responsabile*] ribadisce comunque che, anche in caso di demansionamento, l'unico responsabile sarebbe l'ing. *omissis* in qualità di responsabile dell' Area.

7) Da ultimo, il [*presunto responsabile*] riferisce di non aver mai ricevuto alcuna richiesta di trasferimento all' Ufficio *omissis* proveniente dal dipendente *omissis* giacché quest'ultimo ha



Autorità Nazionale Anticorruzione

inoltrato la relativa istanza esclusivamente all'ing. *omissis*, il quale non l'ha mai trasmessa al dott. *omissis*.

D. Le audizioni.

A completamento dell'istruttoria condotta, l'Autorità ha ritenuto di convocare in audizione il [whistleblower], in data *omissis* e il [presunto responsabile], in data *omissis*.

Inoltre, in data *omissis*, l'ANAC ha convocato in audizione l'ing. *omissis* per valutare se le mansioni attribuite al [whistleblower], nel corso del 2018, fossero effettivamente coerenti con quelle contemplate tanto dalla contrattazione collettiva nazionale *omissis* quanto dal contratto individuale sottoscritto *omissis*. Infatti, sino a sino a marzo 2019, il dipendente [whistleblower] è stato assegnato all'Area *omissis* ed i relativi carichi di lavoro sono stati proposti e approvati dall'ing. *omissis*, in qualità di Responsabile della suddetta Area.

I. L'audizione del [whistleblower].

In merito all'audizione del [whistleblower], si evidenzia che lo stesso ha confermato la vicenda testé descritta; in particolare, ha ribadito la relazione conflittuale con [whistleblower], responsabile dell'Ufficio *omissis* ed ha sostenuto che, a seguito della determinazione n. *omissis* (provvedimento firmato dal *omissis* con il quale è stato designato responsabile dell'Unità Operativa *omissis*), non ha istruito procedimenti amministrativi ...*omissis*.

Oltre a ciò, il [whistleblower] ha riferito di aver firmato due, al massimo tre, nulla osta ...*omissis*. Ha sostenuto di non conoscere il dott. *omissis* e di avere un buon rapporto con il dott. *omissis*.

....*omissis*

*II. L'audizione del dott. *omissis*.*

Per quanto concerne l'audizione del dott. *omissis*, si rappresenta che il [presunto responsabile] ha ribadito le posizioni già espresse con la memoria difensiva ed ha riferito che la scelta del personale da assegnare alle varie Aree, così come risulta dalla determinazione n. *omissis*, è il risultato di una



Autorità Nazionale Anticorruzione

decisione concertata con tutti i responsabili di posizione organizzativa.

...omissis

Da ultimo, ha prodotto le precedenti sentenze del Giudice del Lavoro che hanno rigettato i ricorsi promossi dal dipendente nei confronti dell'amministrazione omissis a dimostrazione, a suo dire, del comportamento poco leale che il [whistleblower]avrebbe nei confronti del ...omissis.

III. L'audizione dell'ing. omissis.

Per quanto concerne l'audizione dell'ing. omissis, si rappresenta che lo stesso ha rappresentato che l'Area omissis nella quale è stato impiegato il [whistleblower]sino a omissis 2019 - è un'area tecnica omissis. In quest'Area non vi sono servizi prettamente omissis; pertanto, il [whistleblower]si è occupato di predisporre e istruire ...omissis

Per quanto concerne il materiale fotografico che ritrae il [whistleblower]a caricare e scaricare omissis, l'ing. omissis sostiene che effettivamente il dipendente ha svolto attività di manutenzione ed ha aggiunto *“Anche io sono andato una volta a pulire un canile. Questo non significa che sono stato demansionato né ho fatto una foto per strumentalizzare la cosa. Nessuno gli ha mai detto ufficialmente di prendere le ...omissis, anche a me è capitato quando era necessario dare una mano agli operai. È una cosa che lui ha fatto di sua spontanea volontà e anche io che sono dirigente mi sono trovato ad aiutare gli operai”*.

Inoltre, alla seguente domanda *“A luglio del 2018, il omissis ha richiesto ai responsabili di settore di verificare quale personale fosse disponibile ad andare all'Ufficio omissis, il [whistleblower]riscontrando la sua nota prot. omissis ha fornito la propria disponibilità e volontà ad essere trasferito all'Ufficio omissis. Questa nota del [whistleblower]Lei a chi l'ha trasmessa?”* L'ing. omissis ha così risposto *“Ho fatto la nota in maniera polemica. Quando ho visto arrivare la nota fatta dal Responsabile omissis, io ho pensato “scusate è importante solo l'ufficio omissis? Io anche ho chiesto spesso personale ma niente”. Quindi ho pensato, ora faccio la richiesta, vediamo quale personale vuole spostarsi, poi io resto senza dipendenti. Ho fatto questa richiesta, omissis ha risposto, ma io non ho trasmesso la sua nota né a omissis né al omissis. Né la sua nota né quella di altri. Ho ritenuto di non riscontrare perché avevo bisogno del*



Autorità Nazionale Anticorruzione

personale”.

Da ultimo, si evidenzia che l’Autorità ha richiesto all’ing. *omissis* di produrre la documentazione che comprovasse quanto da lui dichiarato (...*omissis*).

Il [*whistleblower*] ha, inoltre, comunicato all’Autorità (*omissis*) di essere stato invitato dall’ing. *omissis* nel suo ufficio *omissis* al fine di sottoscrivere, per la seconda volta, [*gli atti*] redatti dallo stesso [*whistleblower*] ...*omissis*.

Infine, il dipendente riferisce che l’ing. *omissis* in quella sede gli avrebbe mostrato il verbale della sua audizione tenutasi il *omissis*; pertanto, il [*whistleblower*] riferisce che l’ing. *omissis* avrebbe dichiarato il falso quando, in sede di audizione, ha affermato di avergli fatto istruire “*omissis*”. A tal proposito, il dipendente sostiene che, se ciò fosse vero, vi dovrebbero essere delle delibere dallo stesso sottoscritte *omissis*; tuttavia, nessuna delibera di tal tipo risulta depositata presso l’Ufficio di Segreteria in quanto le suddette attività non sono mai state espletate dallo stesso.

....*omissis*.

E. Considerazioni in diritto.

Il segnalante chiede a questa Autorità di accertare l’adozione di misure discriminatorie da parte dell’amministrazione *omissis* ai sensi dell’art. 54 - *bis*, comma 6, primo periodo, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 secondo il quale “*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*”.

Ad avviso dell’Autorità, nella fattispecie in esame non ricorrono i presupposti per l’applicazione dell’art. 54-*bis* comma 6 citato nei confronti del dott. *omissis* giacché, a seguito dell’istruttoria condotta, è emerso che l’atto considerato discriminatorio dal *whistleblower* (ordine



Autorità Nazionale Anticorruzione

di servizio *omissis*) ed il presunto demansionamento subito nel corso del 2018-2019 non sono da imputare alle denunce di condotte illecite presentate dal [*whistleblower*]; la natura ritorsiva di siffatto provvedimento e del presunto demansionamento, pertanto, non si rinviene per una serie di concorrenti e preclusive ragioni di seguito esposte.

- *Sulle misure ritorsive antecedenti alla legge 30 novembre 2017, n. 179.*

Preliminarmente, si deve rilevare che la comunicazione di misure ritorsive relativa:

- al provvedimento di trasferimento del dipendente *omissis* dall'Ufficio ...*omissis* all'Ufficio *omissis*, alle dirette dipendenze del soggetto denunciato;
- relativa al demansionamento subito dal 2015 al 29 dicembre 2017;

è inammissibile in quanto ha ad oggetto fatti e misure ritorsive antecedenti all'entrata in vigore della legge 30 novembre 2017, n. 179; pertanto, in relazione a siffatte presunte ritorsioni, questa Autorità non risulta competente ad esercitare il potere sanzionatorio ex art. 54 *bis*, comma 6, del d.lgs. 165/01.

Invero, la legge 179/2017 - entrata in vigore il 29 dicembre 2017 - ha modificato l'art. 54 *bis* del d.lgs.165/2001 attribuendo all'Autorità Nazionale Anticorruzione il potere di sanzionare i responsabili che hanno adottato misure ritorsive nei confronti di dipendenti pubblici che segnalano condotte illecite.

Orbene, è pacifico, anche in giurisprudenza, che in materia di sanzioni amministrative vige il principio di legalità, sancito dall'art. 1 della legge n.689 del 1981, secondo cui "*nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione*".

Pertanto, in forza del suddetto principio di legalità, il potere sanzionatorio ex art. 54 *bis*, comma 6, del d.lgs.165/2001 può essere esercitato da questa Autorità solo per fatti commessi successivamente al 29 dicembre 2017.

In definitiva, si esclude in capo ad Anac il potere di accertare la ritorsività delle misure adottate



Autorità Nazionale Anticorruzione

nei confronti del segnalante anteriormente all'entrata in vigore della legge 179/2017 e di sanzionare, conseguentemente, il soggetto responsabile della loro adozione.

- *Sulla natura ritorsiva dell'ordine di servizio n. omissis.*

Ciò premesso occorre procedere ad accertare la ritorsività dell'ordine di servizio ...*omissis* con cui il [*presunto responsabile*] ha individuato il personale da assegnare alla nuova area ...*omissis*, procedendo a trasferire anche il dipendente ...*omissis*.

A tal proposito, innanzitutto, si rammenta che la legge 30 novembre 2017, n. 179 ha modificato l'originaria formulazione dell'art. 54 *bis* del d.lgs. 165/01 prevedendo una vera e propria inversione dell'onere della prova sul piano processuale a garanzia dell'efficacia della tutela prevista in favore del lavoratore segnalante. Infatti, nel caso in cui vengano adottate misure ritorsive successive alla segnalazione, l'intento discriminatorio si presume secondo quanto previsto dal comma 7 dell'art. 54 *bis* citato in base al quale “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”.

Nel caso in esame, dalla documentazione acquisita, è emerso che il provvedimento n. ...*omissis* è stato adottato dal [*presunto responsabile*] per dare attuazione alle deliberazioni della Giunta *omissis* finalizzate a riorganizzare la struttura organizzativa dell'ente; il personale da trasferire alla nuova Area è stato scelto sulla base di una decisione condivisa con tutti i responsabili incaricati di posizioni organizzative.

Invero, i criteri di assegnazione del personale sono stati individuati sulla base di una valutazione congiunta adottata in sede di direzione operativa ...*omissis*. Il criterio prioritario prescelto è stato quello della continuità dell'azione amministrativa, dunque, i dipendenti che si occupavano nell'Area *omissis* delle attività e dei servizi confluiti nell'Area *omissis* sono stati sottoposti a mobilità interna mantenendo nell'Area *omissis* esclusivamente i dipendenti addetti ai servizi prettamente tecnici rimasti all'interno della suddetta Area.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Inoltre, si evidenzia che nella nuova Area *omissis* sono stati trasferiti anche altri dipendenti a tempo indeterminato aventi lo stesso inquadramento contrattuale del [*whistleblower*] (...*omissis*).

Per di più, il [*presunto responsabile*] non ha mai ricevuto la nota *omissis* con la quale il [*whistleblower*] comunicava all'ing. *omissis* la sua volontà e disponibilità a tornare nell'Ufficio ...*omissis*.

Pertanto, il [*presunto responsabile*] si è limitato, a monte, a coordinare i vari responsabili delle Aree affinché gli stessi individuassero il personale da assegnare nella nuova Area e, a valle, a formalizzare la decisione congiunta adottata in sede di direzione operativa.

Oltre a quanto esposto, si rileva che la decisione di nominare il [*whistleblower*], all'interno dell'Area *omissis*, responsabile dei servizi *omissis* non è stata adottata dal [*presunto responsabile*] bensì dal *omissis*, competente ad individuare le Unità operative con i relativi responsabili.

Pertanto, non si può ritenere che l'ordine di servizio ...*omissis* possa costituire una misura organizzativa avente effetti negativi sul segnalante posto che nella nuova Area è possibile svolgere mansioni esigibili da un ...*omissis*.

Con riferimento alla presunta ritorsività del provvedimento, preme ribadire, in questa sede, che l'intento ritorsivo della misura adottata dall'Amministrazione è essenziale che venga valutato esclusivamente in relazione alle denunce presentate dal *whistleblower*. Tale intento può desumersi anche dall'infondatezza o dalla pretestuosità delle motivazioni poste a fondamento dell'adozione della misura nonché tramite il ricorso a presunzioni gravi, precise e concordanti (in questo senso delibera Anac n. 782 del 4.09.2019).

Tuttavia, nel caso di specie, siffatti elementi non sembrano ricorrere giacché dall'istruttoria condotta e dalla memoria difensiva del [*presunto responsabile*] è emerso che:

- a) le ultime denunce presentate dal [*whistleblower*] (*omissis*) risalgono ad un periodo antecedente alla nomina [del *presunto responsabile*], avvenuta solo *omissis*;
- b) il [*presunto responsabile*] è totalmente estraneo ai fatti denunciati;
- c) il provvedimento di assegnazione del personale alla nuova Area *omissis* è di *omissis* 2019 e, come



Autorità Nazionale Anticorruzione

detto, esso è il risultato di una valutazione condivisa di tutti i responsabili di settore formalizzata dal dott. *omissis*.

d) il suddetto provvedimento ha interessato molteplici dipendenti e si fonda su ragionevoli motivazioni.

Pertanto, (i) il notevole lasso temporale intercorso tra le segnalazioni e il provvedimento adottato, nonché (ii) la totale estraneità ai fatti denunciati, (iii) la ragionevolezza delle motivazioni alla base del provvedimento escludono la sussistenza in capo al [*presunto responsabile*] di precipue finalità ritorsive e persecutorie nei confronti del [*whistleblower*] determinate dalle denunce.

In altri termini, non si vede quale intento punitivo avrebbe potuto nutrire il [*presunto responsabile*] dal momento che le denunce presentate dal [*whistleblower*] risultavano relative a fatti antecedenti alla sua nomina. Dunque, il [*presunto responsabile*] in alcun modo avrebbe potuto essere coinvolto e danneggiato dalle stesse.

Pertanto, non si ritiene vi siano sufficienti profili da cui desumere l'intento ritorsivo del dott. *omissis* quale motivo unico e determinante dell'ordine di servizio n. *omissis*.

Al contrario, si tratta di un provvedimento per il quale vi è una alternativa e ragionevole spiegazione al comportamento datoriale e che, dunque, non assume natura ritorsiva.

A ciò si aggiunge che il [*whistleblower*] non ha manifestato direttamente al dott. *omissis* il profondo disagio sofferto per non poter svolgere le attività prettamente contabili; in ogni caso, come affermato dal dott. *omissis* in sede di audizione, sarebbe stato difficile assegnare nuovamente il dipendente all'Ufficio *omissis* a fronte del conflitto interpersonale ultradecennale sussistente tra il [*whistleblower*] e il *omissis*, responsabile dell'Area *omissis*.

Da ultimo, preme considerare che, sebbene - a seguito dell'interlocuzione con Anac - il [*presunto responsabile*] avesse potuto, congiuntamente con i vari responsabili di Settore, impiegare il [*whistleblower*] in un'area più vicina alla sua qualifica professionale ...*omissis*, alla luce degli elementi fattuali e delle considerazioni di cui sopra, non può dirsi che in tale mancanza possa ravvisarsi il dolo ritorsivo richiesto dall'art. 54 *bis* d.lgs. 165/01 per l'irrogazione della sanzione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

- Sul presunto demansionamento subito dal [whistleblower] dal 29 dicembre 2017 a settembre 2019.

Per quanto concerne, poi, il presunto demansionamento del [whistleblower] nel corso del 2018 e del 2019, si osserva quanto segue.

A norma dell'art. 97 del T.U.E.L., il Segretario Generale sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando, ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'art. 108, il Sindaco abbia nominato un direttore generale.

A norma dell'art. 107 del T.U.E.L., spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi, secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti.

Sulla base dell'art. 4 del d.lgs n. 165 del 2001, ai dirigenti spetta, tra l'altro, l'organizzazione delle risorse umane e, in base al successivo art. 5, rientrano nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane, nonché la direzione e l'organizzazione nell'ambito degli uffici.

In base alla normativa innanzi citata non vi è dubbio che il [presunto responsabile] abbia il potere di assicurare ai dipendenti non solo una collocazione adeguata alle loro mansioni ma anche il preciso dovere di vigilare sull'effettiva adibizione dei lavoratori alle mansioni oggettivamente e soggettivamente loro esigibili.

Ciò premesso, in merito al presunto demansionamento subito dal [whistleblower], va ricordato che appartengono alla categoria *omissis* i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da: approfondite conoscenze mono-specialistiche e un grado di esperienza pluriennale, con necessità di aggiornamento; contenuto di concetto con responsabilità di risultati relativi a specifici processi produttivi/amministrativi; media complessità dei problemi da affrontare basata su modelli esterni predefiniti e significativa ampiezza delle soluzioni possibili.

Nel caso di specie, dall'istruttoria espletata è emerso che:

...*omissis*.

Alla luce sia della documentazione fornita dal [whistleblower], sia della carente documentazione



Autorità Nazionale Anticorruzione

prodotta dall'ing. *omissis*, emerge un progressivo scemare dell'affidamento di compiti del [whistleblower] nella struttura di appartenenza.

Invero, pur essendo un ...*omissis*, con mansioni di *omissis* con un'esperienza ultraventennale, nominato, altresì, responsabile *omissis*, il [whistleblower] si è trovato, nel 2018, a dover svolgere delle mansioni inferiori alle precedenti. Infatti, è stata riscontrata l'esiguità numerica delle pratiche affidate, della modesta rilevanza delle stesse, della diversità dei compiti assegnati rispetto all'esperienza tecnica maturata, della mancanza di occasioni di approfondimento e di aggiornamento specialistico, tenuto conto del titolo di studio, dell'inquadramento rivestito, dell'attività pregressa, senza una vera responsabilità di risultato.

- È emerso altresì che - ad *omissis* 2019 - il [whistleblower] è stato nominato, dal ...*omissis*, responsabile dell'Unità Operativa ...*omissis*.

Sul punto si può evidenziare che in astratto la qualifica di responsabile di un servizio *omissis* è senz'altro conforme all'inquadramento nella categoria ...*omissis*.

Infatti, la nomina di responsabile del servizio ...*omissis* comporta che il dipendente *omissis* sia chiamato ad istruire, tra l'altro, tutti i procedimenti amministrativi *omissis*.

Tuttavia nel 2019, presso la nuova Area *omissis*, il dipendente *omissis* ha provveduto ad istruire un solo procedimento e a redigere in qualità di *omissis* un solo provvedimento *omissis*.

Cionondimeno l'eventuale esiguità dell'attività lavorativa sinora svolta risulta giustificata dal fatto che l'assegnazione del [whistleblower] al servizio *omissis* risale ad *omissis* 2019 e, pertanto, sono trascorsi solo [pochi] mesi da tale assegnazione; durante i quali è stato necessario svolgere un passaggio di consegne con il precedente responsabile ed effettuare una totale ricognizione delle attività da espletare. Inoltre, non vi sono sufficienti elementi per sostenere che vi sia una totale inattività del lavoratore giacché il responsabile *omissis* ha prodotto dei recenti ordini di servizio assegnati al [whistleblower] per gli adempimenti di propria competenza relativi a ...*omissis*.

Alla luce di quanto esposto, dai fatti testé descritti potrebbero emergere possibili profili di rilievo giuslavoristico, tuttavia in relazione ad essi l'Anac non può essere competente ad entrare



Autorità Nazionale Anticorruzione

nel merito giacché non si ravvisa un dolo ritorsivo del [*presunto responsabile*].

Infatti, tenuto conto di quanto sopra rappresentato e considerate le competenze di questa Autorità, il presunto demansionamento del [*whistleblower*] nel corso del 2018 e del 2019 non si ritiene riconducibile ad una chiara volontà ritorsiva del [*presunto responsabile*].

A tal proposito si ribadisce, come detto, che le segnalazioni presentate si riferiscono ad un periodo antecedente la nomina del [*presunto responsabile*]. Ciò induce ad escludere un qualsiasi carattere ritorsivo del suddetto provvedimento, giacché il dott. *omissis* è soggetto totalmente estraneo ai fatti segnalati e, quindi, non avrebbe avuto alcun interesse a punire il dipendente per le sue denunce. Pertanto, in nessun caso, egli avrebbe potuto essere coinvolto dalle stesse.

In definitiva, le risultanze dell'attività istruttoria non consentono di ascrivere al dott. *omissis* una chiara rappresentazione della ritorsività della condotta e, quindi, non consentono di configurare l'elemento soggettivo del dolo, non essendo – come detto – emersa la prova univoca dell'intenzionale sviamento dei poteri istituzionali verso finalità palesemente discriminatorie determinate dalle denunce.

In conclusione, si ritiene che il dott. *omissis* abbia fornito la prova del carattere non ritorsivo dei provvedimenti disposti a carico del *whistleblower*.

Per quanto sopra esposto, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

delibera

di archiviare il procedimento sanzionatorio avviato con nota prot. *omissis* nei confronti del [*presunto responsabile*], per insussistenza della natura ritorsiva degli atti adottati nei confronti del *whistleblower*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Avverso la presente delibera è ammesso ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio -Roma nel termine di 60 giorni, ai sensi dell'art. 119, comma 1, lettera *b*) del d.lgs. 104/2010.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 4 novembre 2019.

Il Segretario Maria Esposito