



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 74 del 22 gennaio 2020**

**Oggetto:** procedimento sanzionatorio nei confronti della dott.ssa *omissis* per l'adozione di misure discriminatorie/ritorsive nei confronti di una *whistleblower*.

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

**Parole chiave:** *whistleblower* - misure successive alla segnalazione — insussistenza intento ritorsivo.

**Massima:**

L'assenza di un intento ritorsivo e discriminatorio può desumersi, *inter alia*, dalla circostanza che il presunto responsabile abbia tenuto il medesimo comportamento e abbia assunto le medesime misure organizzative sia nei confronti del *whistleblower* sia nei confronti di altri dipendenti che non avevano presentato segnalazioni contro la P.A.

### **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.**

Con nota protocollo ANAC n. *omissis*, è pervenuta la segnalazione di un'insegnante di scuola primaria,



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*omissis*, dipendente a tempo indeterminato dell'Istituto Comprensivo ...*omissis*., la quale ha rappresentato presunte condotte illecite poste in essere dalla dirigente scolastica *pro tempore*, *omissis*, delle quali è venuta a conoscenza in ragione dell'attività lavorativa.

La dipendente ha comunicato, altresì, di essere stata destinataria di misure ritorsive a seguito degli esposti presentati.

I fatti da essa denunciati sono stati sottoposti all'attenzione della stessa dirigente scolastica, *omissis*, delle organizzazioni sindacali nazionali firmatarie del CCNL, delle RR.SS.UU. della scuola, dei revisori dei conti dell'I.C "*omissis*", del dirigente dell'Ambito Territoriale di *omissis*, in data *omissis*, nonché della Procura regionale della Corte dei Conti per la Regione *omissis*, in data *omissis*, mediante esposto ulteriormente integrato in data *omissis*.

Specificamente, l'insegnante segnala che - nell'anno scolastico *omissis*- la predetta dirigente [*avrebbe posto in essere presunti illeciti*].

...*omissis*...

Come sopradetto, la [*dipendente*] ha comunicato altresì di essere stata oggetto di discriminazioni e comportamenti ritorsivi a seguito e in ragione della denuncia relativa alla presunta responsabilità amministrativa della dirigente scolastica *omissis*.

Nello specifico la *whistleblower* ha rappresentato che, con decreto prot. *omissis*, la dirigente scolastica - contravvenendo alla delibera del Collegio docenti n. *omissis* secondo cui nell'assegnazione dei docenti alle classi per l'a.s. 2018/2019 avrebbe dovuto essere utilizzato, come prioritario, il criterio della continuità didattica - avrebbe assegnato, senza alcuna motivazione, la [*segnalante*] a classi diverse da quella (II A) che la stessa aveva seguito a tempo pieno nei due precedenti anni scolastici.

Inoltre, in forza del suddetto provvedimento, la [*dipendente*] che era stata docente di italiano nella classe tenuta fino a quel momento (II A) sarebbe stata assegnata, senza alcuna motivazione, alle cc.dd. attività di potenziamento ossia ad attività di supporto ad altri docenti ovvero ad attività di supplenza oltre che al servizio mensa e dopo mensa.

In particolare, la segnalante ha evidenziato che il carattere ritorsivo del comportamento della dirigente scolastica sarebbe comprovato dal fatto che nell'anno scolastico 2017/2018, ovvero prima delle segnalazioni effettuate, essa era assegnata alla classe II A, tempo pieno, **con 14 ore di insegnamento**



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**frontale a settimana su 22 ore di servizio**; successivamente alle segnalazioni, la *whistleblower* è stata chiamata a svolgere solo **5 ore di insegnamento frontale**, da effettuarsi, peraltro, in altre e diverse classi, **11 ore di potenziamento, 6 ore di mensa/dopo mensa**.

Secondo la suddetta ricostruzione, la [dirigente scolastica] avrebbe sollevato la docente dalla propria classe e assegnato la stessa al potenziamento per motivi esclusivamente ritorsivi.

Oltre a quanto sopra riportato, la *whistleblower* ha riferito di aver ripetutamente richiesto di accedere ad ogni eventuale atto avente ad oggetto lamentele relative al suo insegnamento da parte dei docenti e/o dei genitori degli alunni, e ciò al fine di conoscere le ragioni delle decisioni assunte dalla dirigente e per poter eventualmente difendersi in giudizio (richieste di accesso inoltrate...*omissis*...); tuttavia, la [dirigente scolastica] non avrebbe dato seguito alle suddette richieste di accesso ovvero avrebbe eluso le risposte con note meramente strumentali e fuorvianti. In particolare, con la nota prot. *omissis*, la [dirigente scolastica] ha negato l'accesso affermando quanto segue: *"In merito, la sua richiesta del omissis, avente in oggetto "Legge 241 del 90 e successive modifiche e ed integrazioni. omissis", come formulata è inammissibile considerando che questa deve indicare "un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"(art. 22 c. 1 lett b, L.n. 241/1990). La generalità della richiesta, che non presenta riferimenti documentali precisi, non consente alla scrivente di individuare la documentazione richiesta"*.

Da ultimo, la [dipendente] ha riferito di essere stata progressivamente emarginata dallo staff dirigenziale.

\*\*\*\*\*

### **B. Istruttoria.**

Con nota prot. ANAC n. *omissis*, trasmessa tramite raccomandata, 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 della dirigente scolastica ...*omissis*, dando termine a quest'ultima di presentare memorie e documenti entro 30 giorni decorrenti dalla ricezione della comunicazione di avvio del procedimento.

Con nota prot. ANAC *omissis*, la [dirigente scolastica] inoltrava la memoria difensiva nella quale articolava le proprie difese in maniera puntuale e precisa rispetto ai fatti contestati.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Inoltre, in data *omissis*, l'Autorità trasmetteva alla [dirigente scolastica] una richiesta di integrazione istruttoria al fine di acquisire informazioni e documenti necessari per una migliore e più completa valutazione e comprensione dei fatti (prot. ANAC n. *omissis*). La dirigente scolastica riscontrava la suddetta nota con una memoria integrativa acquisita al prot. ANAC n. *omissis*.

\*\*\*\*\*

### **C. Le controdeduzioni dell'incolpato.**

Come sopradetto, con nota prot. ANAC *omissis*, la [dirigente scolastica] ha inoltrato la memoria difensiva.

Questi i punti rilevanti contenuti nella suddetta memoria.

1) La dirigente scolastica ha premesso di aver assunto, sin dal primo insediamento, avvenuto a settembre 2017, un atteggiamento collaborativo e disponibile con tutto il personale, conforme a quello imposto dalla deontologia professionale del dirigente. In particolare, per acquisire informazioni necessarie per l'inizio delle attività didattiche e per richiedere loro supporto, la [dirigente scolastica] ha convocato la segnalante e la docente *omissis* rispettivamente in qualità di I e II collaboratore del precedente dirigente scolastico nell'a.s. 2016/17, insieme alle altre figure dello staff. Inoltre, non conoscendo alcun docente tra il personale e scegliendo di muoversi, come consolidata e buona prassi, nel solco della continuità, ha richiesto alla stessa [whistleblower] la disponibilità a ricoprire nuovamente il ruolo di collaboratore del dirigente, disponibilità che la stessa ha negato. In aggiunta, la [dirigente scolastica] riferisce di aver invitato la [whistleblower] a comunicarle in quale plesso di scuola primaria preferisse essere assegnata, giacché nell'anno scolastico precedente la docente era stata esonerata dal prestare attività didattica in classe in ragione del suo impiego nel diverso ruolo di collaboratore. Successivamente a questi pochi incontri di inizio anno scolastico del settembre 2017, la [dipendente] non ha mai richiesto appuntamenti con la dirigente. Tale premessa, secondo la [dirigente scolastica], appare necessaria per dimostrare di non avere avuto conoscenza o sentore della sussistenza di contrasti o di dissensi nutriti in ordine alla sua attività da parte di alcun docente e, in particolare, dalla maestra *omissis*.

2) Per quanto attiene alla segnalazione di illeciti, la dirigente scolastica tiene a precisare che

...*omissis*...



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

3) Per quanto concerne la comunicazione di misure ritorsive, la [presunta responsabile] precisa che, secondo la normativa vigente, è facoltà del dirigente scolastico - come responsabile delle risorse umane - provvedere all'assegnazione del personale docente.

La [dirigente scolastica] evidenzia, altresì, che la delibera del Collegio dei docenti, menzionata dalla segnalante, prevede che il Collegio esprima un parere non vincolante sui criteri di assegnazione dei docenti alle classi e stabilisce come criterio prioritario quello della continuità didattica disciplinando, tuttavia, una deroga così formulata “salvo casi particolari, che per motivi organizzativi impediscono l'applicazione di tale principio”.

4) Per quanto attiene all'assegnazione della segnalante nell'anno scolastico 2018/2019, la [presunta responsabile] sostiene che alcuna ritorsione è stata attuata. Infatti, la dirigente scolastica premette che la [whistleblower] è stata assegnata alla classe II A, tempo pieno, nell'a.s. 2017/2018, pur non avendo la stessa alcuna continuità né su classe né su plesso, in quanto nell'a.s. 2016/2017 non aveva svolto alcuna attività in classe.

La classe citata, per il primo anno - a.s. 2016/17 - aveva avuto un continuo ricambio di supplenti, con un notevole numero di lamentele da parte dei genitori. Per tali motivi, essendo la [segnalante] docente a tempo indeterminato e avendo la stessa richiesto di insegnare nel plesso *omissis*, dove c'era da ricoprire il posto vacante nella suddetta classe II A, la [dirigente scolastica] ha ritenuto di assegnarla a tale gruppo di alunni, affinché potesse dare una stabilità e tranquillità didattica allo stesso.

Tuttavia, tale stabilità didattica non è stata raggiunta in quanto, per causa di forza maggiore (congedo per infortunio e per causa di servizio), la [segnalante] si è assentata per quasi tutto il secondo quadrimestre. Il lungo periodo di assenza della [segnalante] ha quindi frustrato il principio di continuità avendo, la docente, tenuto la classe per metà anno scolastico; pertanto, la classe II A si è ritrovata per la seconda annualità con diverse supplenti e la conseguenza è stata la difficile gestione della stessa, aggravata, tra l'altro, dalla presenza di alunni diversamente abili, di cui uno molto grave.

Conseguentemente, per il benessere degli alunni e la tranquillità dei genitori, che richiedevano una stabilità per la classe, la [dirigente scolastica] ha ritenuto di assegnare, nell'a.s. 2018/2019, la classe ad altre docenti, con riscontri positivi dal punto di vista didattico.

5) Al contempo, l'assegnazione della [segnalante] ad altre classi e al potenziamento risultava giustificata dalla necessità di supportare i gruppi di alunni assegnati; infatti, essendo, la stessa, provvista



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

di titolo di specializzazione polivalente, risultava una figura competente nella gestione dei disagi che emergevano nelle suddette classi.

6) La dirigente scolastica precisa, inoltre, che il *potenziamento* costituisce una risorsa finalizzata all'ampliamento dell'offerta formativa, al supporto delle attività didattiche e, solo in via subordinata, può essere utilizzato per le sostituzioni dei docenti assenti. Inoltre, la [presunta responsabile] evidenzia che i docenti non svolgono “*servizio mensa e dopo mensa*”; quest'ultimo infatti è un compito dell'“*E.L.*” mentre l'attività espletata dagli insegnanti è un'attività educativa vera e propria. Tutti i profili predetti, permettono di chiarire che i docenti assegnati al *potenziamento* non sono posti in una posizione subalterna ma, al contrario, costituiscono specifiche professionalità che possono aiutare e garantire il successo formativo degli alunni.

7) Oltre a quanto esposto, la [dirigente scolastica] sottolinea che altri docenti avevano ore di potenziamento e ore di mensa al pari della [segnalante] e, comunque, i cambiamenti nelle assegnazioni alle classi sono stati deliberati anche per altri insegnanti, i quali – a fronte di un sereno colloquio con la dirigente – hanno accettato le scelte giacché le stesse risultavano motivate da finalità didattiche.

8) In aggiunta, la [dirigente scolastica] rappresenta di avere avuto conoscenza della presentazione della denuncia da parte della [dipendente] alla Procura della Corte dei Conti solo mediante il richiamo alla stessa contenuto nell'atto di contestazione dell'Anac in quanto nessuna nota della predetta docente pervenuta a scuola era indirizzata anche all'Autorità Giudiziaria; pertanto, la dirigente scolastica era completamente ignara della presentazione di tale denuncia e del relativo contenuto.

9) Da ultimo, per quanto attiene al diniego di accesso agli atti richiesto dalla [segnalante], la [dirigente scolastica] rileva l'eccessiva genericità delle istanze presentate. Infine, relativamente all'emarginazione dallo staff dirigenziale lamentata dalla [segnalante], la dirigente scolastica rappresenta che, appena la predetta insegnante le ha riferito di presunte azioni di *mobbing/bossing* poste in essere dalle colleghe del plesso lamentando, tra l'altro, la sua esclusione dal “*gruppo whatsapp*” dei docenti, la stessa ha proceduto ad aprire un'istruttoria interna riservata, dalla quale non è stato possibile rinvenire tali azioni di *mobbing*. Le risultanze dell'istruttoria sono state puntualmente specificate in una nota di riscontro rivolta alla [segnalante].

\*\*\*\*\*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### **D. Considerazioni in diritto.**

Come evidenziato nelle premesse fattuali, la fattispecie in esame ha ad oggetto le misure ritorsive che sarebbero state poste in essere dalla dirigente scolastica, *omissis*, nei confronti della [segnalante] a seguito e in ragione della denuncia da quest'ultima presentata in relazione alla presunta responsabilità amministrativa della predetta dirigente.

In via preliminare, preme evidenziare che l'Autorità non è competente ad entrare nel merito della segnalazione di illeciti concernente i presunti pagamenti illegittimi effettuati dalla [dirigente scolastica] in favore della maestra *omissis* in quanto la stessa non concerne materie spettanti all'Autorità e, pertanto, non è stato attivato il relativo potere di vigilanza. Inoltre, si precisa che non si è provveduto a trasmettere la documentazione pervenuta alla Autorità Giudiziaria giacché la segnalazione risultava già presentata alla competente Procura della Corte dei Conti dalla stessa segnalante.

Per quanto concerne la comunicazione di misure ritorsive, la segnalante chiede all'Anac di adottare nei confronti della [dirigente scolastica] la sanzione di cui all'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 di questa Autorità, nella fattispecie in esame non ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'art. 54-*bis* comma 6 citato, giacché, a seguito dell'istruttoria condotta, è emerso che il decreto *omissis* considerato discriminatorio dalla *whistleblower* non è da imputare alla denuncia di condotte illecite presentata nei confronti della dirigente scolastica; la natura vessatoria del suddetto provvedimento, pertanto, non si rinviene per le ragioni di seguito esposte.

In primo luogo, la [dirigente scolastica], nell'esercizio della sua competenza di responsabile delle risorse umane, ha adottato il decreto *omissis* con cui ha assegnato il personale docente alle diverse sezioni e classi dell'istituto scolastico. Infatti, l'art. 25 del d.lgs. 165/01 statuisce al primo comma che **“Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di**



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**valorizzazione delle risorse umane.** In particolare, il dirigente scolastico, *organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative ed è titolare delle relazioni sindacali*"; inoltre, il comma 4 del medesimo articolo recita **“Nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche, spetta al dirigente l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale”**.

Ne consegue che la qualità di responsabile delle risorse umane comporta la facoltà del dirigente di deliberare l'assegnazione del personale docente e la possibilità di effettuare cambiamenti rispetto agli anni precedenti purché adeguatamente motivati.

Nel caso di specie, il provvedimento *de quo* è stato adottato in conformità alla normativa sopra richiamata e alla delibera del Collegio docenti n. *omissis* secondo cui nell'assegnazione dei docenti alle classi per l'a.s. 2018/2019 avrebbe dovuto essere utilizzato, come prioritario, **“il criterio della continuità didattica, salvo casi particolari, che per motivi organizzativi, impediscano l'applicazione di tale principio”**.

Infatti, come dimostrato dalla [dirigente scolastica], la situazione lavorativa della [segnalante] ha legittimamente giustificato l'applicazione della anzidetta deroga al principio della continuità didattica.

A tal proposito giova evidenziare che dalla attività istruttoria è emerso quanto segue:

- Nell'anno scolastico 2016/2017, la [segnalante] non ha seguito alcuna classe poiché ha svolto esclusivamente l'attività di collaboratrice del dirigente scolastico *pro tempore*, sorella della stessa segnalante.
- Nell'anno scolastico 2017/2018, è subentrata la nuova dirigente scolastica, *omissis*, la quale ha assegnato la [segnalante], su sua richiesta, al plesso del *omissis*, dove era necessario ricoprire il posto vacante nella classe II A. La classe citata necessitava di una stabilità e tranquillità didattica in quanto per il primo anno - a.s. 2016/17 – la stessa aveva avuto un continuo ricambio di supplenti, con un notevole numero di lamentele da parte dei genitori.
- Tuttavia, la suddetta stabilità didattica non è stata raggiunta giacché la [segnalante] si è assentata per quasi tutto il secondo quadrimestre per causa di servizio e congedo per infortunio. Il lungo periodo di assenza, di certo non imputabile alla [segnalante], ha non di meno frustrato il principio di continuità avendo la docente tenuto la classe per metà anno scolastico. Pertanto, la classe si è ritrovata per la seconda annualità con delle supplenti, con la conseguenza di una difficile gestione della stessa.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

- Per il benessere degli alunni e la tranquillità dei genitori, che richiedevano una stabilità del gruppo di studenti, la dirigente scolastica ha legittimamente assegnato la classe III, nell'a.s. 2018/2019, ad altre docenti, con riscontri positivi.

Parimenti, non può ritenersi ritorsiva la decisione della [dirigente scolastica] di assegnare la segnalante ad altre classi e alle attività di potenziamento.

Invero, innanzitutto la segnalante è stata reputata dalla dirigente scolastica una figura particolarmente competente nella gestione dei disagi che emergevano nelle classi assegnatele in quanto la stessa è provvista di titolo di specializzazione polivalente; in secondo luogo, l'istituto del potenziamento costituisce un'importante attività di arricchimento dell'offerta formativa, con la conseguenza che le 11 ore di potenziamento assegnate alla [whistleblower] non rappresentano una misura organizzativa avente effetti negativi per la segnalante; in terzo luogo, la [presunta responsabile] non ha assunto atteggiamenti discriminatori nei confronti della [segnalante]: depono in tal senso la scelta di assegnare anche ad altri docenti ore di potenziamento e ore di mensa al pari della [whistleblower], così come la decisione di operare cambiamenti nell'assegnazione alle classi anche per altri docenti.

Infatti, da una lettura attenta del decreto *de quo*, è dato evincere che, ad esempio, alla docente *omissis* sono state assegnate 22 ore di potenziamento, tra il plesso *omissis* e il plesso *omissis*, quindi si tratta di un monte ore notevolmente superiore rispetto a quello della segnalante (11 ore). Emerge, altresì, che per le classi a tempo pieno, per le quali sono previste ore di mensa e laboratori dopo mensa, sono assegnate a tutti i docenti 4 o 6 ore al pari di quanto previsto per la [whistleblower] (6 ore).

Da ultimo, per quanto concerne i cambiamenti disposti rispetto agli anni precedenti, è evidente che per altri sette docenti è stato derogato il principio della continuità didattica per ragioni organizzative. A titolo meramente esemplificativo, la docente *omissis*, assegnata nell'a.s. 2017/18 alla classe IV *omissis* plesso *omissis*, per il successivo anno scolastico è stata assegnata solo al plesso *omissis*, classi I e II, perdendo la continuità sulla classe V *omissis*, vale a dire la classe IV seguita nell'anno precedente.

Allo stesso modo, la docente *omissis*, assegnata per l'a.s. 2017/18 alle classi II e III del plesso *omissis*, nell'a.s. 2018/19 è stata assegnata alla sola classe IV, perdendo la continuità sulla classe III, ossia la classe II seguita nell'anno precedente.

Quanto sopra vale semplicemente ad evidenziare che la [dirigente scolastica] ha tenuto il medesimo



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

comportamento sia nei confronti di chi aveva presentato denunce contro la P.A. (*omissis*) sia nei confronti di chi non aveva presentato denunce contro la P.A. (gli altri docenti sopra richiamati). Ciò significa che alla base delle assegnazioni disposte dalla dirigente scolastica vi erano unicamente finalità didattiche.

Alla luce di quanto esposto, si ritiene che il decreto prot. *omissis* sia un atto per il quale vi è una alternativa e ragionevole spiegazione al comportamento datoriale e che, dunque, non assuma natura discriminatoria non essendo espressione di una precipua finalità ritorsiva determinata dalla denuncia.

In conclusione, si ritiene che la [*dirigente scolastica*] abbia provato che il predetto provvedimento è motivato da ragioni estranee alla segnalazione e che, pertanto, tale misura non abbia carattere ritorsivo.

\*\*\*\*\*

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

### **delibera**

di archiviare il procedimento sanzionatorio avviato con nota prot. ANAC n. *omissis* nei confronti della dirigente scolastica, dott.ssa *omissis*, per insussistenza della natura ritorsiva dell'atto adottato nei confronti della *whistleblower*.

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 5 febbraio 2020

Il Segretario, *Maria Esposito*