



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 565

Adunanza del 12.06.2019

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 ... *omissis*, è pervenuta la segnalazione di alcuni dipendenti

... *omissis*

I *whistleblowers* affermano, inoltre, che a fronte delle resistenze da parte del personale di apportare modifiche agli atti endoprocedimentali adottati e agire conseguentemente in contrasto alla normativa di riferimento, [*il presunto responsabile*] avrebbe disposto trasferimenti ritorsivi e avviato contestazioni disciplinari.

... *omissis*

Nell'atto si fa presente che nel periodo ricompreso tra febbraio 2017 e febbraio 2018 [*il presunto responsabile*] avrebbe gradualmente interrotto le comunicazioni informali con [*i whistleblower*], arrivando, in questo modo, ad isolare i segnalanti; avrebbe, inoltre, inserito forzosamente i nominativi [di alcuni



Autorità Nazionale Anticorruzione

whistleblowers] all'interno di una procedura di mobilità interna, motivata a suo dire dall'applicazione del principio della rotazione, nonostante il dirigente di queste ultime avesse già modificato le aree geografiche di rispettiva competenza. Tra i fatti di maggiore rilievo, vi sarebbe il demansionamento [*dei whistleblowers*]. ... *omissis*. I suddetti comportamenti avrebbero ingenerato nelle professioniste un malessere psicofisico tale da indurle a richiedere l'intervento, a loro difesa, di un legale.

B. Istruttoria.

Con nota prot. ... *omissis*, trasmessa via pec, 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 presunto responsabile*], 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. ... *omissis*, [*il presunto responsabile*] inoltrava la memoria difensiva, con i relativi documenti, nella quale articolava le proprie difese, rispetto ai fatti contestati, in modo preciso e puntuale e richiedeva, contestualmente, l'accesso agli atti del procedimento.

Inoltre, in data 06 marzo 2019, l'Autorità rappresentava ai segnalanti la necessità di acquisire maggior dettaglio circa eventuali segnalazioni interne rivolte all'ente di appartenenza nonché riguardo alla denuncia resa in Procura e alle presunte misure ritorsive adottate [*dal presunto responsabile*]. I *whistleblowers* provvedevano ad inoltrare i documenti richiesti, che questa Autorità acquisiva con prot. nn. ... *omissis*; in particolare, con tale ultima documentazione i segnalanti hanno ribadito il contenuto della segnalazione allegando sia i provvedimenti ritenuti ritorsivi sia le dichiarazioni rese, ... *omissis*, ai Carabinieri del ... *omissis*, dalle quali sarebbe derivata un'indagine della Procura di ... *omissis* a carico [*del presunto responsabile*].

Specificamente, i provvedimenti che i segnalanti assumono ritorsivi sono:

- l'inserimento, a giugno del 2017, [*di alcuni whistleblowers*] negli elenchi del personale da sottoporre a mobilità interna, in virtù della misura della rotazione del personale, nonostante il dirigente di queste ultime avesse già modificato le aree geografiche di rispettiva competenza;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- le contestazioni, verbali e scritte, sulle pratiche istruite ... *omissis* e l'avvertimento, da parte [*del presunto responsabile*], di attivazione del procedimento sanzionatorio nei confronti [di alcuni *whistleblowers*] nel caso in cui le stesse avessero continuato a non seguire le sue direttive;
- le contestazioni da parte [*del presunto responsabile*], nei confronti [di uno dei *whistleblowers*], in relazione alla distribuzione del carico di lavoro al personale di Comparto non dirigenziale; ... *omissis*;
- la nota ... *omissis*, indirizzata al [ad uno dei *whistleblowers*] e notificata [a tutti i *whistleblowers*], nonché inviata al ... *omissis*, con la quale [*il presunto responsabile*] ha avocato a sé le competenze della Unità Operativa- ... *omissis*, determinando, secondo i segnalanti, il demansionamento ... *omissis* e svuotando di contenuto la competenza dell'ufficio. I *whistleblowers* precisano, altresì, che il Dirigente Generale *pro tempore*, ... *omissis*, ha rappresentato l'illegittimità del suddetto provvedimento di avocazione intimando il ritiro della disposizione di servizio e, nel caso in cui [*il presunto responsabile*] non avesse provveduto, l'annullamento d'ufficio del provvedimento. Secondo i segnalanti, a seguito della suddetta nota, [*il presunto responsabile*] avrebbe continuato a disattendere i pareri tecnici della Sezione e ad assegnare a sé stessa nuove pratiche di pertinenza esclusiva della Unità Operativa-... *omissis*;
- in data 25.07.2018, [*il presunto responsabile*] avrebbe segnalato [alcuni *whistleblowers*] come "latori di false dichiarazioni" avendo, gli stessi, confermato la valenza culturale di un sito che per [*il presunto responsabile*] non avrebbe avuto tale rilevanza.

Inoltre, per quanto concerne il contenuto della denuncia presentata [da un *whistleblower*] - in data 7 settembre 2017 - ai Carabinieri ... *omissis*, va evidenziato che i fatti denunciati riguardano le medesime irregolarità segnalate all' ANAC con nota protocollo n. ... *omissis*; ... *omissis*.

C. Le controdeduzioni dell'incolpato.

Come sopra dettato, con nota prot.n. ... *omissis*, [*il presunto responsabile*] ha inoltrato la memoria difensiva, allegando altresì le controdeduzioni depositate in relazione al procedimento disciplinare attivato nei suoi confronti a seguito della denuncia per *mobbing* e, successivamente, archiviato.

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

1) [Il presunto responsabile] rappresenta che da almeno sette mesi antecedenti alla data della segnalazione pervenuta a questa Autorità, con pertinenti note inviate, a mezzo posta certificata, alla Direzione di Dipartimento dei ... *omissis*, aveva segnalato le criticità instauratesi con l'Unità Operativa- ... *omissis*, scaturite a seguito di comportamenti illegittimi nell'espletamento di procedure amministrative curate dai componenti della predetta Unità Operativa. Le contestazioni ... *omissis*. I suddetti procedimenti, dopo essere stati oggetto di contestazione e di avocazione alla Direzione dell'Istituto, sono stati trasmessi al Superiore Dipartimento per opportuna conoscenza e affinché venissero adottate le consequenziali valutazioni. [Il presunto responsabile] aggiunge, altresì, di aver richiesto che venisse esperita una ispezione per verificare l'illegittimità delle procedure adottate dalla predetta Unità Operativa. Tuttavia, la suddetta attività non è stata svolta da parte del Dirigente del Dipartimento Generale della ... *omissis*, nonostante [il presunto responsabile] l'avesse riproposta con due successivi solleciti.

Pertanto, ... *omissis* ... “

[Il presunto responsabile] chiarisce che è sempre stata prodotta alla Direzione Generale del Dipartimento Regionale ... *omissis* una documentazione esaustiva, a prova di quanto sia stato lungo e difficoltoso il percorso amministrativo. [Il presunto responsabile] riferisce che spesso l'adozione dei provvedimenti è stata preceduta da contestazioni inoltrate al Dirigente del Servizio ... *omissis*, affinché potesse essere riformulato il contenuto degli atti contestati, evitando così sia l'adozione di provvedimenti viziati da diversi reati sia ritardi nella loro definizione.

[Il presunto responsabile] riferisce, inoltre, di aver sporto formale denuncia nei confronti [dei whistleblowers] presentandola al Nucleo Tutela Patrimonio Culturale e informandone sempre anche la Direzione Regionale dell'Assessorato.

In considerazione di quanto sopra, [il presunto responsabile] ha ritenuto di adottare la nota ... *omissis* con la quale ha provveduto ad avocare alla ... *omissis* esclusivamente i provvedimenti autorizzatori che da quel momento sarebbero pervenuti all'Ufficio, mentre venivano lasciate invariate le competenze che si attestavano all'Unità Operativa. Secondo [il presunto responsabile] , con la nota ... *omissis* non sarebbe stata adottata alcuna missiva vessatoria e, comunque, il demansionamento non vi sarebbe stato poiché avrebbero continuato ad essere affidate all'Unità Operativa- ... *omissis*, le seguenti attività: : sorveglianza dei cantieri; istruzione e definizione dei provvedimenti per l'apposizione dei vincoli archeologici



Autorità Nazionale Anticorruzione

relativamente ad alcuni siti antichi; redazione degli elenchi da consegnare al Polo Archeologico di ... *omissis* e avvio dell'attività di inventariazione dei reperti archeologici che sarebbero rimasti in capo alla Soprintendenza, come sollecitato dalla direzione del Dipartimento Regionale ... *omissis*.

Successivamente, allorquando il Direttore Generale del Dipartimento Regionale contestava tale procedura di avocazione, [*il presunto responsabile*] ha ribadito che, stante il persistere delle criticità mai risolte, si sarebbe sostituita all'Unità Operativa nell'istruttoria e nella definizione delle pratiche di richieste di autorizzazione ed avrebbe assegnato a se stessa le nuove istanze ed i progetti che necessitavano di pareri sulle opere proposte; tale prassi, infatti, sarebbe prevista dalla L.R. 10 del 2000, inoltre il ruolo di Capo Ufficio sarebbe coinciso con quello di Archeologo.

2) [*il presunto responsabile*] riferisce di non aver mai interrotto le comunicazioni con [*i whistleblowers*]; sostiene, piuttosto, che sono stati proprio i soggetti segnalanti ad evitare incontri di lavoro dalla stessa più volte sollecitati.

3) [*il presunto responsabile*] afferma che, poiché nessun provvedimento veniva adottato dal Dipartimento Regionale, dalla Direzione, ... *omissis* (ai quali sempre sono stati trasmessi gli atti contestati), con i poteri conferiteli dalla legge e dal contratto di Lavoro del Personale Regionale del Comparto e facendo ricorso alla *performance* lavorativa dei dipendenti, ha richiamato [*i whistleblowers*], cui era assegnata l'istruttoria dei procedimenti, invitandole ad attenersi alle prescrizioni imposte dalla normativa prevista dal D.lgs. 42/04 affinché i provvedimenti a sua firma non fossero viziati. Ha inoltre precisato che, nel caso in cui le stesse avessero reiterato azioni amministrative illegittime, avrebbe richiesto all'Ufficio competente del Dipartimento Regionale della Funzione Pubblica di emettere un provvedimento disciplinare nei loro confronti.

4) In merito all'inserimento, a giugno del 2017, [*di alcuni whistleblowers*] negli elenchi del personale da sottoporre alla misura della rotazione, [*il presunto responsabile*] rappresenta che, in attuazione delle misure anticorruzione, è stato adottato l'avviso pubblico ... *omissis* del Direttore Generale, preceduto dalla comunicazione dell'Area Affari Generali Personale, Sicurezza e Protezione Civile e Contabilità della Soprintendenza. Nella memoria difensiva [*il presunto responsabile*] precisa che la stessa nota è stata protocollata in data ... *omissis*, precedente ai fatti denunciati [*dai whistleblowers*]. In ogni caso, la misura non riguardava soltanto [*i whistleblowers*], ma anche diversi funzionari di altre Unità Operative della stessa Soprintendenza. [*Il presunto responsabile*] afferma, pertanto, che “la “*mobilità interna*” deve essere intesa come un



Autorità Nazionale Anticorruzione

atto dovuto, in applicazione delle norme anticorruzione e non piuttosto come un'azione vessatoria". [Il presunto responsabile] evidenzia, altresì, che [uno dei whistleblower] dell'Unità Operativa-... omissis aveva segnalato di aver già invertito "le aree geografiche di competenza" delle proprie funzionarie in data successiva sia a quella di trasmissione dell'elenco sia a quella dell'avviso pubblico del Dirigente Generale. [Il presunto responsabile] aggiunge che, subito dopo aver ricevuto la nota [di uno dei whistleblower] della suddetta Unità operativa, ha dato incarico al Responsabile del Procedimento di comunicare al Superiore Dipartimento l'erroneo inserimento [dei segnalanti] nell'elenco predisposto; ciò sarebbe confermato dal fatto che le stesse funzionarie hanno continuato a svolgere i procedimenti autorizzativi di competenza.

5) Da ultimo, [il presunto responsabile] precisa che la presunta attività discriminatoria condotta dalla stessa è stata altresì denunciata per *mobbing* all'Ufficio disciplinare del Dipartimento della Funzione Pubblica della Regione ... omissis e il relativo procedimento è stato archiviato con la motivazione che segue: "...valutati, attentamente, gli elementi e la documentazione sopracitati, come da istruttoria agli atti del fascicolo personale disciplinare della Dirigente, non ravvisando nei fatti ascrivibili [il presunto responsabile] comportamenti che possano essere ricondotti a responsabilità disciplinare ma, valutabili nell'ambito della responsabilità dirigenziale in quanto attinenti alla sfera di attività svolta dall'ufficio cui la dirigente è preposta (alle sue decisioni organizzative, alla garanzia dell'osservanza dei termini del procedimento e delle norme fondamentali che tutelano i Beni Culturali, alla corretta gestione delle proprie competenze e delle relative risorse), circostanza, quest'ultima, confermata dalla corrispondenza intercorsa con il Dirigente Generale ... omissis"; (l'Ufficio per i procedimenti disciplinari) procede all'archiviazione..".(così a ... omissis).

D. Considerazioni in diritto.

I segnalanti chiedono a questa Autorità di adottare nei confronti [del presunto responsabile] 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 dell'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 gli atti



Autorità Nazionale Anticorruzione

considerati discriminatori dai *whistleblowers* non sono da imputare alle denunce di condotte illecite presentate nei confronti [del *presunto responsabile*]; di seguito le ragioni che escludono la natura ritorsiva di siffatti provvedimenti.

In via preliminare, va rilevato che la normativa del *whistleblowing* predispone tutele per il dipendente pubblico che, essendo venuto a conoscenza per ragioni di ufficio della commissione di illeciti, pur essendo esposto al rischio di possibili ritorsioni, si risolve a segnalare tali illeciti nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione denunciandoli al RPCT, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione, ovvero all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile. In tale ipotesi, il *whistleblower* è tutelato dalla norma dell'articolo 54-*bis* da ritorsioni conseguenti alla sua segnalazione.

A garantire l'efficacia della tutela prevista in favore del lavoratore segnalante è stata poi introdotta una vera e propria inversione dell'onere della prova sul piano processuale. Infatti, nel caso in cui vengano adottate, successivamente alla segnalazione, misure organizzative che il *wh* ritiene ritorsive, l'intento discriminatorio si presume e il comma 7 dell'art. 54 *bis* citato stabilisce che “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”.

Si precisa, inoltre, che come ribadito da autorevole giurisprudenza, “L'istituto del whistleblowing è estraneo a scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori. Questo tipo di conflitti infatti sono disciplinati da altre normative e da altre procedure” (T.A.R. Campania Napoli, sez. VI, 08.06.2018, n. 3880).

Nel caso in esame, dalla documentazione acquisita è emerso che i fatti oggetto sia della denuncia presentata al Comando dei Carabinieri da parte [di uno dei *whistleblowers*] (prima denuncia) sia della segnalazione fatta successivamente all'ANAC presentano un contenuto sostanzialmente analogo: ... *omissis*.

Orbene, appare *ictu oculi* che le condotte ritenute ritorsive dai *whistleblowers* e considerate conseguenti alle segnalazioni effettuate siano, in realtà, coincidenti con il contenuto delle segnalazioni stesse. In altre parole, [il *presunto responsabile*] ha posto in essere le medesime condotte sia prima che dopo le denunce. Pertanto, si ritiene che gli atti posti in essere [dal *presunto responsabile*] non siano la



Autorità Nazionale Anticorruzione

conseguenza ritorsiva delle denunce presentate dai *whistleblowers*, ma atti che si pongono come conseguenti a conflitti interpersonali causati da sfiducia e scarsa stima professionale reciproca. Ciò viene confermato dagli stessi *whistleblowers* nella prima segnalazione/comunicazione presentata all'ANAC, ... *omissis*". Nell'ambito di siffatti conflitti, [*il presunto responsabile*] può aver posto in essere irregolarità di rilievo penale e giuslavoristico, tuttavia, in relazione ad esse l'ANAC non può essere competente ad entrare nel merito.

Dall'istruttoria condotta e dalla memoria difensiva [*del presunto responsabile*] è poi emerso che l'inserimento, a giugno del 2017, [di alcuni *whistleblowers*] negli elenchi del personale da sottoporre alla misura della rotazione del personale fosse precedente alla presentazione delle denunce dei segnalanti e, pertanto, nessun intento ritorsivo può, al riguardo, configurarsi. E' emerso, inoltre, che (i) sia le contestazioni relative alle risultanze istruttorie (ii) sia la decisione di procedere all'avocazione (iii) sia la decisione di adottare provvedimenti a propria firma, disattendendo i pareri endoprocedimentali, fossero atti adottati ... *omissis* nell'ambito di criticità instauratesi con l'Unità Operativa; criticità sorte per effetto dei comportamenti tenuti dai componenti della predetta Unità nell'espletamento di procedure amministrative che [*il presunto responsabile*] riteneva illegittimi.

In particolare, al fine di non incorrere in provvedimenti illegittimi che l'avrebbero esposta a gravi responsabilità, [*il presunto responsabile*] aveva contestato con apposite note, gli atti istruttori predisposti per la sua firma da parte dei segnalanti. Successivamente, la stessa ha ribadito che, stante il persistere delle criticità mai risolte, aveva assegnato a sé le nuove istanze ed i progetti che necessitavano di pareri sulle opere proposte, secondo quanto previsto dalla L.R. n. 10 del 2000.

Si tratta, pertanto, di atti per i quali vi è una alternativa e ragionevole spiegazione al comportamento [*del presunto responsabile*] e che, dunque, non assumono natura ritorsiva potendo essere piuttosto ricondotti ad atti valutabili nell'ambito della responsabilità dirigenziale o avere, eventualmente, risvolti di carattere penale.

In conclusione, si ritiene che [*il presunto responsabile*] abbia fornito la prova del carattere non ritorsivo dei provvedimenti disposti a carico dei *whistleblowers*.

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

delibera

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

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

Raffaele Cantone

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 20 giugno 2019

Il Segretario

Maria Esposito