

**T.A.R. Lazio Roma, Sez. stralcio, Sent., (data ud. 06/10/2023)
28/12/2023, n. 19813**

SANZIONI AMMINISTRATIVE E DEPENALIZZAZIONE > Sanzione amministrativa in genere

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9735 del 2019, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Riccardo Marletta, Stefano Quadrio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio legale Riccardo Marletta in Milano, piazza E. Duse n. 3;

contro

ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Azienda O. di-OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n.-OMISSIS- e comunicata alla ricorrente in data 31 maggio 2019, con la quale è stato archiviato il procedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 54-bis, comma 6 del D.Lgs. n. 165 del 2001 attivato a fronte della segnalazione della ricorrente, nonché di ogni atto ad essa preliminare, connesso o conseguente ed in particolare, per quanto occorrer possa, del "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", nel testo coordinato approvato dal Consiglio dell'Autorità con -OMISSIS-.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 6 ottobre 2023 la dott.ssa Rosa Perna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con il ricorso in epigrafe l'odierna esponente ha chiesto l'annullamento della delibera dell'Autorità

Nazionale Anticorruzione n. -OMISSIS- con la quale è stato archiviato il procedimento sanzionatorio ai sensi dell'[articolo 54-bis](#), comma 6, del [D.Lgs. n. 165 del 2001](#), attivato nei confronti del Direttore Generale dell'Azienda O. -OMISSIS- a fronte della segnalazione della medesima ricorrente, quale Direttrice della clinica pediatrica del Dipartimento di -OMISSIS-, nonché di ogni atto connesso o conseguente e in particolare, per quanto occorrer possa, del "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", approvato dal Consiglio dell'Autorità con deliberazione n.-OMISSIS-.

Rinviano per il dettaglio alla ponderosa narrativa dei fatti di cui al ricorso in epigrafe, va precisato che la vicenda per cui è causa trae origine dalla segnalazione trasmessa tramite l'apposita piattaforma per i whistleblowers dalla ricorrente, la quale comunicava all'Autorità di aver subito misure ritorsive e discriminatorie a seguito di sue segnalazioni di irregolarità presentate ai vertici della predetta Azienda O., riguardanti l'inquadramento di un soggetto assegnato alla sua struttura da circa un anno, in via "provvisoria"; come segnalato in più occasioni ai vertici dell'Azienda O., il soggetto in questione, esperto di-OMISSIS-, non aveva maturato alcun tipo di competenza clinica sui pazienti pediatrici, ciò ne impediva il proficuo ed effettivo coinvolgimento nelle attività del reparto di Pediatria affidato alla stessa ricorrente; lo stesso interessato, peraltro, aveva richiesto di essere assegnato ad altra posizione lavorativa; impraticabile era risultato lo sforzo della ricorrente di coinvolgere detto esperto nelle attività del reparto di pediatria impartendo allo stesso "precise direttive" al fine di un suo "proficuo utilizzo", come richiesto dalla Direzione Aziendale.

La situazione di grave irregolarità relativa all'inquadramento del suddetto esperto veniva rappresentata dalla ricorrente nella comunicazione in data 1-OMISSIS-.

A dire della odierna esponente, il riportato antefatto scatenava un'ulteriore reazione -OMISSIS- nei suoi riguardi, consistita nella -OMISSIS- sfociata nelle -OMISSIS-, per una -OMISSIS- di sospensione dal servizio e dalla retribuzione, nonché la -OMISSIS-.

Nel provvedimento in questa sede impugnato, ANAC ha ritenuto che "i fatti posti alla base dei -OMISSIS-, ritenuti dalla Segnalante ritorsivi (...) erano estranei alla segnalazione" e ha deliberato "di archiviare il procedimento sanzionatorio avviato con nota prot. ANAC -OMISSIS- nei confronti del DG dell'Azienda O. -OMISSIS-, -OMISSIS-, per insussistenza della natura -OMISSIS- dei due -OMISSIS- e prot. -OMISSIS- adottati a carico della W."

1.1 Il ricorso viene affidato ai seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione dell'[articolo 54-bis](#) del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#) e dell'[articolo 3](#) della [L. 7 agosto 1990, n. 241](#). Eccesso di potere per carenza dei presupposti e di istruttoria.

Il provvedimento di archiviazione è illegittimo perché viziato da carenza di istruttoria e di motivazione, l'Autorità non avrebbe preso in considerazione le vicende oggetto di procedimento penale che avrebbero condotto all'adozione di misure cautelari nei confronti dei vertici dell'Azienda O.. L'intento esclusivamente ritorsivo dell'attivazione nei confronti della ricorrente del procedimento disciplinare e delle conseguenti sanzioni risulterebbe per tabulas.

2) Violazione e falsa applicazione degli [articoli 7 e 10](#) della [L. 7 agosto 1990, n. 241](#) e degli articoli 7 e 8 del "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". Eccesso di potere per violazione dei principi di partecipazione al procedimento amministrativo e difetto di istruttoria.

L'Autorità ha omissis la comunicazione nei confronti della ricorrente della nota di avvio del procedimento sanzionatorio, nonché la convocazione della medesima in audizione, sebbene l'odierna esponente avesse chiesto "un incontro per illustrare e documentare ulteriormente la situazione", con

conseguente lesione del diritto alla difesa.

3) Violazione e falsa applicazione dell'[articolo 54-bis](#) del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#) e dell'[articolo 3](#) della [L. 7 agosto 1990, n. 241](#). Eccesso di potere per carenza dei presupposti e di istruttoria, travisamento di fatti, illogicità e ingiustizia manifeste.

La motivazione del provvedimento di archiviazione è affetta da illogicità e incongruenza, l'ANAC avrebbe dovuto accertare se sussistevano ragioni diverse dalla mera ritorsione, a fondamento dell'iniziativa disciplinare e dei provvedimenti assunti nei confronti della ricorrente. Le contestazioni disciplinari mosse alla ricorrente sono radicalmente infondate, ciò che dimostra lo scopo esclusivamente ritorsivo dell'iniziativa.

2. Si è costituita in giudizio ANAC con atto di mero stile, per resistere al ricorso e chiederne il rigetto.

In data -OMISSIS-, in esecuzione dell'-OMISSIS-, ha depositato in giudizio una documentata relazione sui fatti di causa.

3. I controinteressati, ritualmente intimati, non si sono costituiti in giudizio.

4. In vista della trattazione del merito del gravame, sia la parte ricorrente che ANAC hanno depositato memoria.

5. All'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 6 ottobre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è infondato e deve pertanto essere respinto, per le ragioni di seguito indicate.

6.1. In merito al primo motivo di gravame relativo alla omessa considerazione da parte dell'Autorità delle vicende oggetto di procedimento penale nei confronti dei vertici dell'Azienda O., la ricorrente sembra trascurare la differenza e l'autonomia sussistenti tra il procedimento sanzionatorio per cui è controversia e il procedimento penale (nonché civile, contabile) svolto dall'Autorità giudiziaria al fine di accertare le eventuali responsabilità di natura penale (civile e/o contabile) dei soggetti coinvolti.

L'Autorità, invero, svolge attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, in linea con quanto previsto dalla [L. n. 190 del 2012](#), rafforzando i principi di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'[art. 97](#) Cost. Con specifico riguardo al procedimento sanzionatorio di cui all'[art. 54-bis](#) (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti) del [D.Lgs. n. 165 del 2001](#), il compito di ANAC è quello di accertare, senza assorbire gli altri profili di responsabilità, che la misura -OMISSIS- o discriminatoria sia stata adottata a causa e in ragione della precedente segnalazione di illeciti trasmessa dal dipendente pubblico ad almeno uno dei soggetti indicati nell'[art. 54-bis](#), comma 1, primo periodo.

Di conseguenza, nel caso all'odierno esame ANAC non era tenuta a compiere valutazioni in merito ai provvedimenti irrogati dall'autorità giudiziaria penale, trattandosi di vicende e valutazioni estranee ai compiti alla medesima attribuiti.

6.2. Neanche le censure svolte con il secondo mezzo, volte a contestare violazioni procedurali, meritano nel loro complesso adesione.

Osserva il Collegio che, seppure l'Autorità aveva omesso la comunicazione di avvio del procedimento nei confronti della ricorrente, trasmettendola al solo Direttore Generale dell'Azienda O., l'effetto utile della comunicazione veniva comunque raggiunto, in quanto in data -OMISSIS-, la stessa Autorità informava la ricorrente, nella qualità di controinteressata, dell'avvenuta proposizione di un'istanza di accesso agli atti da parte del suddetto Direttore Generale.

Quanto all'ulteriore censura relativa alla mancata convocazione della ricorrente in audizione, è sufficiente considerare che "Il responsabile del procedimento, ove ritenuto necessario, può convocare in audizione, anche su loro richiesta, i soggetti che hanno effettuato le comunicazioni o le segnalazioni" (art. 8, comma 6 del "Regolamento" del 30 ottobre 2018); pertanto, la convocazione ha carattere

facoltativo, ed è operata sulla base di una valutazione compiuta dal dirigente dell'Ufficio competente secondo le circostanze del caso concreto.

6.3 Quanto infine alle censure articolate con il terzo mezzo, in tema di illogicità e incongruenza della motivazione del provvedimento di archiviazione per non avere ANAC accertato la sussistenza di ragioni diverse dalla mera ritorsione a fondamento dell'iniziativa disciplinare e dei provvedimenti assunti nei confronti della ricorrente, si osserva quanto segue.

Ai fini che ne occupano, l'Autorità è competente ad accertare solo la natura -OMISSIS-del provvedimento disciplinare e non già altri profili di illegittimità dello stesso (così ANAC, Delib. n. 236 del 4 marzo 2020). Ne consegue che, ai fini dell'irrogazione della sanzione prevista dall'[art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001](#), è necessario che emerga il carattere ritorsivo del provvedimento contestato il quale, pertanto, deve essere stato adottato per ragioni connesse alla segnalazione effettuata dal whistleblower.

Per converso, qualora il dipendente pubblico che segnala presunte condotte illecite venga sanzionato per ragioni diverse e ulteriori rispetto alla segnalazione, i presupposti per l'esercizio dei poteri sanzionatori di cui al ripetuto art. 54-bis non vengono ad esistenza (ANAC, delibera n.-OMISSIS-).

Sul piano procedimentale, si aggiunga che in materia di whistleblowing l'onere della prova circa la natura non -OMISSIS-o discriminatoria dei provvedimenti adottati è invertito, in quanto è posto a carico dell'Amministrazione e non del segnalante.

Nel caso all'odierno esame, il Direttore Generale dell'Azienda O. ha comprovato l'assenza di collegamento tra il procedimento disciplinare e la conseguente sanzione inflitta, da un lato, e le denunce presentate dalla ricorrente, dall'altro. Dalla documentazione agli atti di causa (memoria difensiva Direttore Generale, all. 2, ANAC) risulta che i provvedimenti disciplinari in questione si basavano su una serie di contestazioni (quali: violazione dell'obbligo di vigilanza e controllo dell'orario di servizio dell'esperto; violazione degli obblighi di rilevazione delle presenze del personale universitario convenzionato con l'Azienda ospedaliera; violazione degli obblighi relativi all'attività libero professionale intramuraria; violazione dell'obbligo di segnalazione di illecito disciplinare commesso dall'esperto) e, quindi, su ragioni diverse e ulteriori rispetto alle segnalazioni.

Sembra dunque ragionevole ritenere che le iniziative e i conseguenti provvedimenti disciplinari assunti dall'Azienda nei confronti della odierna esponente non siano stati motivati da intenti ritorsivi ma da ragioni estranee ed ulteriori rispetto alle segnalazioni dalla stessa inoltrate ai sensi dell'art. 54-bis suddetto.

E pertanto le valutazioni effettuate da ANAC che hanno condotto alla deliberazione di archiviare il procedimento sanzionatorio avviato vanno esenti anche dalle censure di illogicità e di incongruenza di cui al motivo in esame.

7.4 Per le considerazioni svolte, il ricorso è nel suo complesso infondato e deve essere respinto.

8. Attesa la natura della controversia, sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'[articolo 52](#), commi 1 e 2, del [D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196](#), e dell'[articolo 10 del Regolamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la

parte ricorrente e i terzi.

Conclusione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Rosa Perna, Presidente, Estensore

Roberto Vitanza, Consigliere