



DELIBERA N. 380 del 30 LUGLIO 2024

Fasc. ris. Anac UWHIB 2023 - 003358

**Oggetto:** UWHIB 2023-003358 – Agenzia *OMISSIS* –Procedimento sanzionatorio avviato con nota prot. ANAC n. *OMISSIS* ai sensi dell'art. 54 bis co. 6 primo periodo d.lgs. 165/2001 e dell'art. 10 del Regolamento "*per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001*" adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n. 690 del 1° luglio 2020 (GU n. 205 del 18.8.2020).

Vista

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

Visto

il d.lgs. 165/2001, e in particolare l'art 54 bis come modificato dall'art. 1 della l. 30 novembre 2017 n. 179, *ratione temporis* applicabile nel caso di specie;

Vista

la legge 24 novembre 1981 n. 689;

Vista

la legge 7 agosto 1990, n. 241;

Visto

il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104;

Visto

il "*Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001*" adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n. 690 del 1° luglio 2020 (GU n. 205 del 18.8.2020);

Vista

la Delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021;

Vista

la relazione dell'Ufficio Vigilanza per le segnalazioni dei *whistleblowers*;

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 30 luglio 2024;

## Delibera

### PREMESSA IN FATTO

Con comunicazione di misure ritorsive pervenuta al prot. n. *OMISSIS*, integrata con nota prot. n. *OMISSIS* e successiva prot. n. *OMISSIS*, il dott. *OMISSIS* - in qualità di dirigente dell'Agenzia *OMISSIS* con sede in *OMISSIS* (nel prosieguo anche *whistleblower* o dipendente o dirigente) - sostiene di essere stato destinatario di misure ritorsive scaturite da una pregressa segnalazione di illeciti trasmessa al RPCT dott. *OMISSIS*, giusta nota prot. *OMISSIS*, in epoca antecedente alle dette iniziative discriminatorie, consistenti in atti di riorganizzazione dell'Agenzia approvati dal Direttore *OMISSIS* in data 8/06/2023, oltre che in altre successive iniziative, come meglio esplicitate nel prosieguo della presente delibera.

Dalla documentazione presente agli atti, la vicenda fattuale può essere ricostruita e sintetizzata come di seguito indicato:

- il dott. *OMISSIS*, dirigente dell'Agenzia *OMISSIS*, dal 2016 **incardinato presso l'Area *OMISSIS***, con nota prot. n. *OMISSIS*, integrata con nota prot. n. *OMISSIS*, comunicava ad ANAC presunte misure ritorsive subite ad opera del direttore dell'Agenzia dott. *OMISSIS* in risposta e reazione ad una sua segnalazione di illeciti a carico dello stesso Direttore;
- tale segnalazione di illeciti - rimasta inevasa nonostante apposito sollecito - era stata trasmessa dal segnalante in data 15.05.2023, con nota prot. *OMISSIS*, al RPCT dell'Agenzia, dott. *OMISSIS*, e al Presidente della Giunta Regionale p.t., nonché al RPCT Regione *OMISSIS* - Ufficio *OMISSIS*;
- la segnalazione in parola descriveva analiticamente i fatti e le circostanze che avevano indotto il segnalante a ipotizzare l'esistenza di alcune irregolarità imputabili al direttore *OMISSIS*; più nel dettaglio, con la nota prot. *OMISSIS*, l'ing. *OMISSIS* segnalava al RPCT dott. *OMISSIS*: (I) una presunta condotta illegittima del direttore *OMISSIS* in ordine all'assunzione, con propri e autonomi Provvedimenti, di incarichi dirigenziali ad interim all'interno dell'Agenzia, laddove l'assegnazione di detti incarichi è prerogativa esclusiva di organi esterni all'Agenzia quali la Giunta Regionale, (II) un presunto conflitto di interessi in capo al direttore *OMISSIS* che avrebbe interessato la sua stessa nomina di Direttore dell' *OMISSIS* essendo egli comproprietario di una società la *OMISSIS*, erogatrice di una serie di servizi, molti dei quali della medesima natura di quelli forniti dall'Agenzia. (All. 1).

Nel ricostruire l'ordine cronologico degli accadimenti, stando a quanto riferito e documentato dal dirigente, emerge quanto segue:

- a) a seguito di detta segnalazione, il *whistleblower* avrebbe cominciato a subire ritorsioni da parte del direttore *OMISSIS*, le prime delle quali avrebbero coinciso con una riorganizzazione della struttura che, seppur iniziata nel mese di febbraio del 2023, era stata rivista e formalizzata solo in data 8.06.2023, ovvero circa venti giorni dopo la segnalazione di illeciti;
- b) dalla documentazione agli atti, infatti, emerge che con deliberazione direttoriale n. *OMISSIS* a firma del dott. *OMISSIS*, veniva approvata la "macro struttura organizzativa" dell' *OMISSIS* la quale prevedeva 4 Aree dirigenziali, tutte inserite in fascia A, quali: Area Ricerca, formazione e servizi avanzati; Area servizi di sviluppo Agricolo e dei prodotti agroalimentari; Area gestione del personale e del patrimonio; Area finanziaria e procedure negoziali;
- c) in data 15/05/2023 il *whistleblower* segnalava al RPCT presunti illeciti ascrivibili al Direttore *OMISSIS*, come da prot. n. *OMISSIS* in pari data;



- d) con successiva deliberazione direttoriale n. *OMISSIS*, il dott. *OMISSIS* procedeva all'approvazione dei "criteri per la graduazione delle posizioni dirigenziali", nonché all'approvazione di criteri e procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali e all'approvazione dei criteri di pesatura delle Aree, individuando tre livelli di complessità degli uffici, contraddistinti dalle lettere A, B e C, con indennità di funzione commisurate alla complessità dell'ufficio;
- e) con deliberazione direttoriale n. *OMISSIS*, avente ad oggetto "Revisione degli assetti organizzativi dell'Agenzia- approvazione della macro struttura dell'Ente", veniva "riformulata" la struttura organizzativa dell'Agenzia per cui l'Area "Gestione del personale e del patrimonio" veniva svuotata di contenuti e trasformata nella nuova Area Tecnica, chiamata ad occuparsi (i) dell'ufficio tecnico, già parte della sopra richiamata e soppressa Area "Gestione del personale e del patrimonio", (ii) della Banca della terra (di contenuto ignoto) e (iii) degli spazi comuni del c.d. *OMISSIS*;
- f) poi, con deliberazione n. *OMISSIS*, avente ad oggetto "Riorganizzazione dell'Agenzia: assegnazione del personale alle Aree", venivano assegnate all'Area Tecnica solo n. 7 Unità lavorative di cui tre ex operai forestali; due Agrotecnici; un Architetto, in malattia dal dicembre 2022 e incapace, come da sua nota prot. *OMISSIS* indirizzata anche al direttore *OMISSIS*, a svolgere attività tecniche, e un ingegnere;
- g) segue la deliberazione direttoriale n. *OMISSIS*, avente ad oggetto "Graduazione posizioni dirigenziali dell'Agenzia", con la quale il Direttore procedeva ad una graduazione delle 4 Aree, inserendone tre nella Fascia A, e una, quella Tecnica, nella Fascia C, **modificando quindi il precedente assetto definito con la deliberazione n. *OMISSIS* che collocava tutte e quattro le Aree in Fascia A;**
- h) con deliberazione direttoriale n. *OMISSIS*, avente ad oggetto "Interpello ex art. 19 comma 1 bis del D.lgs. 165/2001 e ss.mm.ii. per l'attribuzione delle posizioni dirigenziali dell'Agenzia", il Direttore stabiliva i vincoli, la laurea in ingegneria per l'Area Tecnica, che costringevano il *whistleblower* ad assumere la direzione della suddetta Area, nelle tesi del segnalante, appositamente declassata;
- i) successivamente, con nota prot. n. *OMISSIS*, il *whistleblower*, nell'evidenziare tutte le patologie dell'intera procedura riorganizzativa che avrebbe potuto essere evitata pur in vista della necessità evidenziata dal RPCT di procedere ad una rotazione del personale, diffidava il Direttore *OMISSIS* alla immediata presa d'atto della nullità della delibera *OMISSIS*o, in subordine, alla revoca della stessa, non mancando di evidenziare, anche al RPCT dell' *OMISSIS*, come il Direttore *OMISSIS* fosse sempre più impegnato a svolgere una pervicace azione di danneggiamento nei suoi confronti e chiedendo allo stesso RPCT <<un sollecito riscontro alla nota Prot. *OMISSIS*, facendo particolare riferimento alla presupposta attuale situazione di conflitto di interessi>> del Direttore; tale diffida veniva reiterata con nota prot. n. *OMISSIS* (All. 10-bis), trasmessa anche al RPCT dell' *OMISSIS*;
- j) con nota prot. n. *OMISSIS*, il Direttore trasmetteva l'interpello per l'assegnazione delle Aree Dirigenziali rientranti nell'ambito del CCNL Area Funzioni Locali. A tale interpello il *whistleblower* rispondeva con PEC del 13/06/2023 e, per i motivi ivi riportati, chiedeva di essere assegnato all'Area "Servizi di Sviluppo Agricolo e dei Prodotti Agro-Alimentari" o, in alternativa, a quella "Attività Negoziati, Risorse Umane e Finanziarie"; non chiedeva quindi l'assegnazione all'Area Tecnica. Nonostante ciò, il Direttore *OMISSIS*, nell'inerzia del RPCT, in data 30/06/2023 pubblicava la delibera n. *OMISSIS*, attribuendo (come programmato) l'Area Tecnica all' ing. *OMISSIS* e l'Area "Attività Negoziati, Risorse Umane e Finanziarie" alla Dott.ssa *OMISSIS*. Tale assegnazione, secondo il segnalante, avrebbe rivestito carattere ritorsivo;

k) parimenti ritorsiva sarebbe stata l'ulteriore iniziativa, a suo dire, sempre del Direttore *OMISSIS*, di collocarlo presso l'edificio "A" dell'Azienda *OMISSIS* (art. 4 "sede di lavoro" del contratto individuale trasmesso al *whistleblower* con nota prot. *OMISSIS*), ovvero la palazzina più vecchia del *OMISSIS*, priva di certificato di agibilità e di dubbia qualità strutturale, tant'è che lo stesso *OMISSIS* aveva deciso di trasferire tutto il personale presso la palazzina "G", già ristrutturata.

Preso atto di quanto segnalato e ritenuto che la segnalazione dovesse essere integrata e meglio circostanziata, l'Autorità, in data 15/01/2024 ha inoltrato al dott. *OMISSIS* una motivata richiesta di chiarimenti ed integrazioni documentali (nota prot. n. *OMISSIS*), al fine di valutare la sussistenza di margini per l'avvio del procedimento sanzionatorio nei confronti del presunto responsabile di misure ritorsive ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n.165/01.

In riscontro alla richiesta di chiarimenti ed integrazioni documentali, il segnalante ha inviato ad ANAC una relazione integrativa acquisita al prot. n. *OMISSIS* unitamente a documentazione di supporto, fornendo ulteriori elementi informativi, utili alle valutazioni del caso.

- In particolare, per quanto qui di interesse, il *whistleblower* ha esplicitato e documentato con maggiore dettaglio la procedura seguita per inviare la segnalazione prot. n. *OMISSIS* al RPCT dell'Agenzia, fornendo altresì la prova che la segnalazione trasmessa era stata ricevuta dal destinatario. Tale segnalazione, infatti, era stata trasmessa al RPCT dell'Agenzia a mezzo di protocollo elettronico dell' *OMISSIS*, unitamente a tutti gli allegati menzionati nella stessa, pervenendo automaticamente al destinatario interno anche su posta elettronica ordinaria dell'Agenzia (nel caso di specie, al RPCT dott. *OMISSIS* su indirizzo e-mail: *OMISSIS*).

- Inoltre, il dirigente ha fornito dati oggettivi, circostanziati, in termini di luogo, tempo, persone, dai quali poter ricavare la conoscenza, da parte del presunto responsabile, dell'avvenuta presentazione della segnalazione. Nell'integrazione prot. n. *OMISSIS*, l'ing. *OMISSIS* riferisce, infatti, di avere richiamato esplicitamente la segnalazione in parola in un atto di contro diffida da lui stesso trasmesso al dott. *OMISSIS* - per il tramite del legale di fiducia di quest'ultimo - in data 3/06/2023 in replica ad una diffida inviata da *OMISSIS* al *whistleblower* per fatti verificatisi nel corso di una riunione aziendale cui entrambi avevano partecipato. In tale atto, infatti, l'ing. *OMISSIS* precisava testualmente <<Ritengo, inoltre, che la diffida in oggetto, sia derivata, fra l'altro, dalla mia segnalazione inerente ai conflitti di interesse del Direttore ...>>. Appena cinque giorni dopo veniva adottato il primo atto organizzativo lesivo degli interessi del *OMISSIS*.

- Il segnalante sostiene inoltre che il dott. *OMISSIS* era assolutamente in grado di conoscere la segnalazione per cause ascrivibili a difetto di funzionamento del sistema di protocollazione interna. Infatti, la segnalazione prot. n. *OMISSIS* era stata trasmessa dal dipendente con procedura riservata in modo che potessero riceverla (e accedervi) i soli destinatari ivi indicati; tuttavia, a seguito di verifiche condotte dall'interessato tramite interlocuzioni con alcuni colleghi di posizione apicale all'interno dell'Agenzia, nominativamente indicati dal segnalante nella comunicazione pervenuta alla scrivente Autorità (tutti titolari di posizione organizzativa: *OMISSIS*), è emerso che la nota prot. n. *OMISSIS* era per questi accessibile unitamente ai documenti ad essa allegati e tale anomalia sarebbe stata verificata personalmente dal dott. *OMISSIS* tramite test eseguito sui PC dei colleghi. Non solo, la stessa nota è risultata accessibile anche da parte di altro dipendente in servizio presso l'Ufficio periferico di *OMISSIS* (*OMISSIS* - titolare di incarico di U.O., attualmente in pensione). Da quanto riferito da *OMISSIS*, nella citata nota integrativa prot. n. *OMISSIS*, tale disfunzione fu segnalata al P.O. responsabile del Protocollo elettronico e in data 13/06/2023 essa risultava essere stata



rimossa, come documentalmente comunicato dal *whistleblower* al responsabile del Protocollo (Sig.ra *OMISSIS*) e ad altri.

Inoltre, nella citata relazione prot. n. *OMISSIS*, il *whistleblower* ribadisce il carattere ritorsivo della riorganizzazione ovvero della sua assegnazione all'unica Area rientrante in Fascia C, e sostiene che il comportamento vessatorio/ritorsivo assunto ai suoi danni da parte del Direttore *OMISSIS* non sarebbe cessato nemmeno dopo la sua assegnazione all'Area Tecnica se si considerano le iniziative assunte da quest'ultimo, ad esempio, in merito alla scelta del personale da assegnare alla suddetta Area; dette risorse, ovvero, tre operai forestali, un perito agrario, un agrotecnico, un architetto -in malattia dal novembre 2022, dopo aver comunicato al Direttore di non essere idoneo allo svolgimento di attività tecniche- e un ingegnere, non sarebbero idonee allo svolgimento delle attività proprie di quel settore, e ciò sia sotto il profilo numerico che sotto quello professionale. Vale evidenziare, infatti, che, per quanto sia previsto tra le competenze dell'Area Tecnica, "*l'esecuzione di rilievi topografici dei frazionamenti ed accatastamenti dei beni immobili agricoli ed extra - agricoli dell'Agenzia, pari a n. OMISSIS unità catastali*", la stessa è stata privata dei soli tre geometri di cui dispone l'Agenzia, compromettendone così lo svolgimento delle attività tecniche essenziali. Inoltre, a rendere praticamente impossibile il funzionamento di detta Area, sarebbe intervenuta l'ulteriore decisione del direttore *OMISSIS* di assegnare ad essa risorse limitate (c.a. il 45% di quelle mediamente spettanti) per la formazione delle sue posizioni apicali. A tutto quanto sopra va ad aggiungersi che, con delibera n. *OMISSIS*, pubblicata all'albo pretorio in data *OMISSIS*, il direttore *OMISSIS* ha modificato il Piano delle Performance – annualità 2023, attribuendo all'Area Tecnica tre obiettivi tutti afferenti al settore tecnico-ingegneristico (sguarnito di personale) nella piena consapevolezza, sostiene il *whistleblower*, dell'impossibilità del loro raggiungimento. Tali iniziative denoterebbero un chiaro intento ritorsivo, essendo esse chiaramente orientate a rendere impossibile il funzionamento dell'Area assegnata al *whistleblower*. A completare il quadro ritorsivo delineato dal segnalante, sarebbe intervenuta, poi, l'ulteriore decisione del direttore *OMISSIS* di attribuire all'ing. *OMISSIS*, in sede di valutazione della *Performance* Organizzativa ed individuale inerente all'annualità 2021, un punteggio pari a 48,6 su 100. Al riguardo il segnalante evidenzia di essere stato assunto nel ruolo dirigenziale nel 2003 e che dal 2003, in *OMISSIS*, si sono avvicendati sette amministratori, i quali, in fase di valutazione, gli hanno tutti attribuito un punteggio compreso tra 90 e 100 p.ti, inserendolo quindi nella fascia di merito più alta, ad eccezione del solo *OMISSIS* che: a) per l'annualità 2020 gli ha attribuito un punteggio pari a 87.53 p.ti (c.d. Fascia Alta; b) per l'annualità 2021, con nota prot. n. *OMISSIS* (quindi dopo la segnalazione del 15/05/2023), gli ha attribuito un punteggio altamente penalizzante, pari a 48,6 p.ti. Il *whistleblower*, poi, a conferma del carattere ritorsivo delle iniziative assunte dal direttore *OMISSIS* nei suoi confronti, riferisce che l'Area Tecnica, seppure con diversa denominazione (Area Gestione riforma fondiaria patrimonio appalti e lavori) è stata istituita in *OMISSIS* nel 2003 ed è stata sempre graduata al livello massimo (attuale fascia A) pur avendo avuto, in declaratoria, meno attività rispetto a quelle attribuitele, ora, dal *OMISSIS*, con la nuova organizzazione.

#### **L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO E L'ISTRUTTORIA DELL'UFFICIO**

Dall'esame della documentazione prodotta nella prima fase istruttoria era emersa *prima facie* una possibile violazione dell'art 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001; pertanto, l'Autorità, in quanto titolare *ex lege* del potere sanzionatorio riconosciutole dal comma 6, primo periodo, del medesimo articolo, ha ritenuto di doversi attivare al fine di accertare la natura ritorsiva degli atti e delle condotte contestate dal segnalante.

In data 21/03/2024 (prot. n. *OMISSIS*) l'ANAC avviava, quindi, a mezzo raccomandata A/R, il procedimento sanzionatorio nei confronti del dott. *OMISSIS*, Direttore Agenzia *OMISSIS*, in qualità di autore delle condotte e degli atti aventi presunta natura ritorsiva, dandone formale comunicazione anche al segnalante.

Nella comunicazione di misure ritorsive pervenuta al prot. n. *OMISSIS*, integrata con nota prot. *OMISSIS*, infatti, il dott. *OMISSIS* rappresentava di essere stato destinatario di misure ritorsive scaturite da una pregressa segnalazione di illeciti trasmessa al RPCT dott. *OMISSIS*, giusta nota prot. *OMISSIS*, in epoca antecedente alle dette iniziative discriminatorie, consistenti in atti di riorganizzazione dell'Agenzia approvati dal Direttore *OMISSIS* in data 8/06/2023 e lesivi della sua condizione lavorativa.

In riscontro alla comunicazione di avvio del procedimento il dott. *OMISSIS* depositava -a mezzo del proprio legale avv. *OMISSIS* - una memoria difensiva al prot. n. *OMISSIS*, con contestuale istanza di audizione, chiedendo l'archiviazione del procedimento e assumendo già in premessa come le argomentazioni dell'ing. *OMISSIS* sarebbero finalizzate alla "*strumentale precostituzione di uno [pseudo] scudo argomentativo volto a neutralizzare in radice ogni qualsiasi e [seppur] pienamente legittimo tentativo dell'organismo direttoriale in carica di attuare una nuova, più adeguata e razionale riorganizzazione interna delle risorse umane di OMISSIS*". In primo luogo, la memoria difensiva esordisce rimarcando la totale assenza del conflitto di interessi in capo al *OMISSIS* relativamente al ruolo di direttore di *OMISSIS*, con conseguente esclusione nel caso di specie di illeciti suscettibili di giustificare in sostanza la segnalazione del *whistleblower*.

Inoltre, ad avviso del dott. *OMISSIS*, le iniziative qualificate dal *OMISSIS* come ritorsive, in particolare la detta riorganizzazione dell'ente, risponderebbero ad esigenze di efficientamento dell'Agenzia, tra le quali merita un cenno la necessità di dare un nuovo assetto all' *OMISSIS* per la rilevante riduzione di personale per sopraggiunti limiti di età e per l'esiguo numero di dirigenti in organico.

Nella memoria, inoltre, si forniscono tabelle comparative delle nuove aree dirigenziali dell'Agenzia e altre (sovabbondanti) informazioni sulle ragioni poste a fondamento delle scelte organizzative e delle altre iniziative riconducibili alla valutazione della *performance*, con descrizione analitica di elementi valutativi, rispetto ai quali si ritiene di soprassedere in questa sede per ragioni di sintesi e di necessaria pertinenza all'oggetto del presente procedimento sanzionatorio.

Altre deduzioni contenute nella memoria difensiva sono volte ad escludere, in sostanza, che il responsabile delle presunte ritorsioni potesse effettivamente conoscere la segnalazione di illeciti prot. n. *OMISSIS* del 15/05/2023.

Non sarebbe ravvisabile, secondo *OMISSIS*, nella segnalazione di illeciti di *OMISSIS* neppure il fine di tutelare l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica, venendo invece in evidenza "*esigenze di carattere squisitamente soggettivo e personalissimo del segnalante e/o comunque esclusivamente inerenti al proprio rapporto individuale di lavoro o di impiego pubblico*".

Nella medesima memoria difensiva, poi, il dott. *OMISSIS* sconfinava in una richiesta, consistente nella convinzione che la segnalazione di illeciti contenuta nella nota prot. *OMISSIS* "*non dovrebbe e, in realtà, non deve essere sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e ss. L. 241/90*", per cui ne viene richiesta l'ostensibilità, nonostante l'espressa previsione di legge di cui all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 che sottrae all'accesso la segnalazione. In chiusura, il dott. *OMISSIS* chiede, oltre all'archiviazione del procedimento, all'audizione personale e alla (generica) ostensibilità di tutti gli atti non sottratti all'accesso, anche la proroga del termine assegnato per la produzione delle memorie difensive.



\*\*\*\*\*

## CONSIDERAZIONI IN DIRITTO

A seguito di un'attenta disamina degli atti contenuti nel fascicolo d'ufficio, ritenuta l'insussistenza di significative ragioni di opportunità per l'espletamento della richiesta audizione, in quanto disponibili in atti tutti gli elementi utili alle valutazioni del caso, e parimenti insussistenti i presupposti per concedere la proroga del termine assegnato per produrre memorie difensive, avendo il dott. *OMISSIS* compiutamente esercitato il proprio diritto di difesa nel presente procedimento, l'Autorità ritiene sussistenti i presupposti per l'applicazione della sanzione ex art. 54-bis, co. 6, primo periodo, del d.lgs. n. 165/2001 nei confronti del Direttore *OMISSIS*. Ciò alla luce delle plurime motivazioni di seguito esposte.

Preliminarmente si evidenzia come la richiesta di accesso agli atti formulata dal dott. *OMISSIS* nella parte finale della memoria difensiva pervenuta al prot. n. *OMISSIS* si palesa tardiva e irrituale in quanto finalizzata alla mera proroga dei termini per il deposito di memorie e quindi non accoglibile.

L'istanza di accesso, infatti, è incentrata prevalentemente sulla pretesa all'ostensione della "segnalazione di illeciti" del *whistleblower* (prot. *OMISSIS*) che, come noto, è sottratta all'accesso per espressa previsione dell'art. 54-bis, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, *ratione temporis* applicabile nella fattispecie.

Al riguardo, rileva evidenziare in questa sede che l'istanza in argomento è stata inserita nella memoria di controdeduzioni, approfonditamente articolata e dettagliata con riferimenti espliciti alle contestazioni contenute nella comunicazione di avvio del procedimento; pertanto, il dott. *OMISSIS*, nel controdedurre punto per punto alle contestazioni della comunicazione di avvio del procedimento, ha compiutamente esercitato il diritto di difesa nel pieno rispetto del principio del contraddittorio e, pertanto, non si comprende perché tale richiesta sia stata formulata a valle del procedimento, ossia dopo essersi difeso, e non a monte, quindi prima di articolare le difese di parte.

In ogni caso, la generica richiesta del dott. *OMISSIS* finalizzata ad ottenere tutto ciò che è ostensibile ai sensi di legge, senza precisare il documento che si ritiene utile per la propria difesa, conduce inevitabilmente al rigetto dell'istanza, in quanto difetta nella sua formulazione ogni appiglio legittimante la richiesta medesima.

A titolo esemplificativo il richiedente, ove ritenuto utile alle sue difese, avrebbe potuto richiedere esplicitamente la "comunicazione di misure ritorsive" pervenuta al prot. n. *OMISSIS*, integrata con nota prot. n. *OMISSIS* e/o la relazione integrativa pervenuta al prot. n. *OMISSIS*, semplicemente significando di avere necessità di acquisire i suddetti atti a scopo difensivo, ma non ha formulato alcuna richiesta in tal senso, peraltro difendendosi compiutamente nella memoria prot. n. *OMISSIS*, con ciò confermando di avere a disposizione tutti gli elementi necessari alla sua difesa, evidentemente e ritualmente dedotti dai contenuti della comunicazione di avvio del procedimento prot. n. *OMISSIS*.

### **A. Sulla qualifica di *whistleblower* in capo all'ing. *OMISSIS*.**

1. Anzitutto, per poter procedere all'accertamento, nel caso di specie, della violazione dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, è necessario definire la posizione del segnalante ossia è necessario stabilire se il dott. *OMISSIS* possa essere considerato un *whistleblower* per aver segnalato al RPCT dell'Agenzia *OMISSIS* presunte irregolarità di cui era venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Agenzia medesima e possa, conseguentemente, beneficiare dello statuto di tutele riconosciuto dal citato art. 54-bis.

1.1 Entrando *in medias res*, occorre considerare che ai sensi dell'art. 54-bis, la nozione di "pubblico dipendente" include espressamente sia i dipendenti delle amministrazioni pubbliche individuate dall'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, con rapporto di lavoro contrattualizzato (art. 2, co. 2), sia i dipendenti il cui rapporto di lavoro è assoggettato al regime pubblicistico, individuati dall'art. 3 del d.lgs. 165/2001. E, nel caso di specie, il dott. *OMISSIS*, in quanto dirigente dell'Agenzia *OMISSIS*, rientra a pieno titolo nella nozione di "pubblico dipendente" di cui al comma 2 sopra richiamato.

1.2 Con segnalazione di illeciti trasmessa al RPCT dott. *OMISSIS* prot. *OMISSIS* n. *OMISSIS*, il dott. *OMISSIS* aveva evidenziato presunte irregolarità sugli incarichi dirigenziali assunti *ad interim* dal dott. *OMISSIS* e su altri profili di anomalia inerenti possibili conflitti di interessi in capo allo stesso *OMISSIS*. Tale segnalazione era stata indirizzata anche al Presidente della Giunta Regionale p.t., nonché al RPCT Regione *OMISSIS* - Ufficio *OMISSIS*. La segnalazione integra pienamente il presupposto di procedibilità previsto dall'art 54-bis, comma 1, d.lgs. n. 165/2001.

1.3 La segnalazione di illeciti è stata presentata dal dott. *OMISSIS* nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione, così come richiesto dall'art 54-bis d.lgs. n. 165/2001. Infatti, si ritiene che il segnalante abbia descritto fatti potenzialmente configurabili come un'alterazione del corretto svolgimento dell'attività amministrativa. Segnatamente, le irregolarità riguardano l'uso distorto della funzione amministrativa, come desumibile dalla potenziale violazione dei principi e norme in materia di assunzione di incarichi dirigenziali e di conflitto di interessi nello svolgimento di incarichi pubblici. In merito a tale aspetto, va notato che la disciplina in materia di *whistleblowing*, così come interpretata dalle Linee Guida vigenti nel regime normativo dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, richiede che l'analisi di tale requisito "vada compiuta caso per caso, dando rilievo agli elementi oggettivi che emergono dal contesto della segnalazione. Il contenuto del fatto segnalato, ad esempio, deve presentare elementi dai quali sia chiaramente desumibile una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico o per il pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'amministrazione". Ebbene, in ragione delle irregolarità sopra descritte, si ritiene che il dott. *OMISSIS* abbia segnalato fatti idonei a ledere il buon andamento dell'attività amministrativa riguardanti la pubblica amministrazione nell'ambito della quale il dipendente presta servizio. La presentazione della segnalazione risulta, quindi, effettuata per salvaguardare l'integrità dell'amministrazione di appartenenza.

Quanto sopra vale a ritenere soddisfatti i requisiti richiesti dalla norma per qualificare il dott. *OMISSIS* come *whistleblower* e la segnalazione dallo stesso presentata al RPCT come segnalazione di illeciti ai sensi del citato art. 54 bis.

## **B. Sulla violazione dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/01.**

Occorre ora accertare se, sotto il profilo oggettivo, siano state adottate misure ritorsive integranti una violazione del citato art. 54-bis. Per effettuare tale accertamento è necessario anzitutto verificare se il dott. *OMISSIS* fosse a conoscenza della segnalazione effettuata dal *OMISSIS* al RPCT.

### **B.1. Sulla conoscenza delle segnalazioni ad ANAC da parte del dott. *OMISSIS*.**

L'istruttoria ha accertato che al momento dell'adozione degli atti di riorganizzazione dell'Agenzia (8/06/2023) e delle successive iniziative, il dott. *OMISSIS* era a conoscenza della segnalazione sui suoi presunti conflitti di





interessi. Come riferito dal segnalante nell'integrazione prot. n. *OMISSIS*, un richiamo esplicito alla segnalazione era contenuto in un atto di contro diffida che lo stesso *OMISSIS* aveva trasmesso al dott. *OMISSIS* in data 3/06/2023 in replica ad una diffida da questi inviata al *whistleblower*. In tale atto, infatti, il dott. *OMISSIS* precisava testualmente <<*Ritengo, inoltre, che la diffida in oggetto, sia derivata, fra l'altro, dalla mia segnalazione inerente ai conflitti di interesse del Direttore ...>>.*

Inoltre, il dott. *OMISSIS* era stato messo nella condizione di avere libero accesso alla segnalazione a causa di un malfunzionamento del sistema di protocollazione interno verificatosi contestualmente all'invio della segnalazione in parola al RPCT (e ad altri) da parte dell'ing. *OMISSIS*. Tale segnalazione (prot. n. *OMISSIS* del 15/05/2023) era stata trasmessa dal dipendente con procedura riservata in modo che potessero riceverla (e accedervi) i soli destinatari ivi indicati; tuttavia, a seguito di verifiche condotte dall'interessato tramite interlocuzioni con alcuni colleghi di posizione apicale all'interno dell'Agenzia, nominativamente indicati dal segnalante nella comunicazione pervenuta alla scrivente Autorità (tutti titolari di posizione organizzativa: *OMISSIS*), è emerso che la nota prot. n. *OMISSIS* era per questi accessibile unitamente ai documenti ad essa allegati e tale anomalia è stata verificata personalmente dal dott. *OMISSIS* tramite test eseguito sui PC dei colleghi. Non solo, la stessa nota è risultata accessibile anche da parte di altro dipendente in servizio presso l'Ufficio periferico di *OMISSIS* (*OMISSIS* -titolare di incarico di U.O., attualmente in pensione). Da quanto riferito da quest'ultimo nella citata nota integrativa prot. n. *OMISSIS*, tale disfunzione fu segnalata al P.O. responsabile del Protocollo elettronico e in data 13/06/2023 essa risultava essere stata rimossa, come documentalmente comunicato dal *whistleblower* al responsabile del Protocollo (Sig.ra *OMISSIS*) e ad altri.

In conclusione, si ritiene che il dott. *OMISSIS* fosse al corrente della segnalazione di illeciti formalizzata dal dott. *OMISSIS* e avente ad oggetto un presunto conflitto di interessi in capo al *OMISSIS*, e ciò sia in ragione del descritto malfunzionamento del sistema di protocollazione interno (la segnalazione era accessibile alle figure apicali dell'Agenzia, quindi era accessibile anche al direttore), che in ragione della citazione di tale segnalazione in una contro-diffida indirizzata dal *whistleblower* al direttore *OMISSIS* in data 3/06/2023, ovvero prima che venisse formalizzata la riorganizzazione della struttura (08/06/2023).

Sulla conoscenza e/o conoscibilità della segnalazione di illeciti prot. n. *OMISSIS* del 15/05/2023 da parte del dott. *OMISSIS*, le confutazioni contenute nella sua memoria difensiva appaiono tese ad escludere tale conoscenza, senza tuttavia fornire prove a discarico di quanto sopra precisato.

## **B.2. Sulle misure ritorsive denunciate dal dott. *OMISSIS*.**

Risulta evidente che la definizione della nuova struttura organizzativa dell'Agenzia, che ha avuto origine con la delibera n. *OMISSIS* ed è proseguita in termini ritorsivi con le delibere sopra richiamate, danneggia l'ing. *OMISSIS* sia professionalmente che economicamente e, pertanto, si configura come atto ritorsivo conseguente alla citata segnalazione di fatti illeciti. Inoltre, ciò che appare ritorsivo, al netto del conferimento dell'incarico di dirigente dell'Area Tecnica all'ing. *OMISSIS*, è la decisione di *OMISSIS* di far rientrare l'Area Tecnica, e solo questa, nella fascia C, laddove la riorganizzazione in parola, per come definita nella deliberazione del *OMISSIS* prevedeva quattro Aree tutte di fascia A. Parimenti ritorsivi si palesano: (i) l'assegnazione all'Area Tecnica di personale non idoneo sia numericamente che professionalmente; (ii) la previsione contrattuale secondo la quale la sede di lavoro dell'ing. *OMISSIS* è collocata presso la palazzina più vecchia del *OMISSIS*, priva del certificato di agibilità e di dubbia qualità strutturale (*art. 4 "sede di lavoro"* del contratto individuale trasmesso al *whistleblower* con

nota prot. *OMISSIS*); (iii) l'assegnazione di obiettivi impossibili da raggiungere, riguardando, questi, esclusivamente il settore tecnico ingegneristico, privo di personale adeguato; e (iv) il punteggio di 48,60 su 100, comunicato al *OMISSIS* con nota prot. n. *OMISSIS* a firma del direttore *OMISSIS* e riguardante la *performance* organizzativa e individuale del dirigente per l'annualità 2021.

Ad avvalorare la tesi del carattere ritorsivo delle iniziative del dott. *OMISSIS* soccorre un'ulteriore e fondamentale considerazione riguardante le motivazioni poste espressamente a base della riorganizzazione, più precisamente poste a base della delibera n. *OMISSIS* avente ad oggetto la riformulazione della struttura ovvero la creazione dell'Area Tecnica da assegnare al *OMISSIS*. Dette motivazioni si rinvergono, come esplicitato in atti, nella necessità di realizzare la rotazione del personale dirigenziale, la quale - a rigore - presuppone un avvicendamento dei dirigenti, idoneo a consentire agli stessi di ricoprire incarichi diversi da quelli fino a quel momento ricoperti. L'analisi dei fatti, invece, conduce a tutt'altro risultato, ove si osserva che l'ing. *OMISSIS*, a valle della nuova organizzazione, anziché essere destinato a nuove funzioni, si ritrova in sostanza a svolgere il medesimo ruolo che rivestiva prima dei provvedimenti in contestazione (dal 2016 dirigente presso l'Area che già comprendeva l'ufficio tecnico), ma con risorse inferiori e inadeguate, oltre che con una ridotta indennità di funzione. Ne consegue che la stessa rotazione del personale, da legittima motivazione posta a base della delibera n. *OMISSIS*, si è tradotta in un mero espediente utilizzato strumentalmente per danneggiare il segnalante.

### **B.3 Sull'intento ritorsivo**

Il comma 1 dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 afferma testualmente che *"il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala all'Autorità Nazionale Anticorruzione, al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione"*.

Per quanto attiene all'elemento soggettivo, ossia alla volontà del dott. *OMISSIS* di punire il dott. *OMISSIS* per avere denunciato, vale considerare, che il carattere ritorsivo di una misura adottata a seguito di una segnalazione presentata ad uno dei soggetti indicati dall'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 si presume in quanto, ai sensi del comma 7 dell'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *"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"*.

In esito, quindi, all'istruttoria condotta nell'ambito del procedimento sanzionatorio in oggetto, l'Autorità ritiene che le condotte e le iniziative adottate dal dott. *OMISSIS* in pregiudizio degli interessi e della posizione dirigenziale del dott. *OMISSIS*, come descritte nella presente delibera, abbiano carattere ritorsivo ai sensi dell'art. 54-bis, co. 6, del d.lgs. n. 165/2001, non avendo fornito il dott. *OMISSIS* la prova della non ritorsività delle stesse; nel merito delle deduzioni di parte, infatti, si rileva che le stesse si articolano approfonditamente su argomenti di carattere generale riconducibili alle ragioni di opportunità che hanno indotto l' *OMISSIS* ad una rimodulazione radicale dell'assetto organizzativo. Tuttavia, le medesime controdeduzioni si palesano scarse rispetto alla contestazione di addebiti formulata dall'ANAC e scarsamente pertinenti al *thema decidendum*,



incentrato sulla prova della non ritorsività delle iniziative pregiudizievoli segnalate dal *whistleblower* e assunte dal Direttore *OMISSIS* successivamente alla sua segnalazione di illeciti. Invero, fermo restando quanto riportato in premessa, non si coglie nella memoria difensiva alcun elemento idoneo a integrare prove a discarico. Ne consegue che dette condotte e iniziative sono state assunte e disposte a causa della segnalazione effettuata dal dott. *OMISSIS* in ordine a presunte illegittimità delle quali era venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro presso l'Agenzia *OMISSIS*.

\*\*\*\*\*

Tutto ciò considerato e ritenuto,

#### DELIBERA

- **di dichiarare la natura ritorsiva e la conseguente nullità** ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 delle deliberazioni assunte dal dott. *OMISSIS* afferenti alla riorganizzazione della struttura *OMISSIS* limitatamente ai provvedimenti che impattano negativamente sulle attribuzioni del dott. *OMISSIS* e sulla sua posizione dirigenziale all'interno dell'Agenzia. In particolare: la delibera n. *OMISSIS* che assegna il *whistleblower* all'Area Tecnica dell'Azienda, il provvedimento di assegnazione dell'ing. *OMISSIS* presso la sede di servizio dell'edificio *OMISSIS* (art. 4 "sede di lavoro" del contratto individuale trasmesso al *whistleblower* con nota prot. *OMISSIS*), nonché la valutazione della *performance* organizzativa ed individuale comunicata allo stesso con nota prot. n. *OMISSIS* dal Direttore *OMISSIS* inerente all'annualità 2021, con attribuzione di un punteggio di 48,6 punti su 100;
- **di irrogare**, tenuto conto delle circostanze di specie, nonché del distorto uso della funzione esercitata dal citato responsabile, in qualità di Direttore dell' *OMISSIS* autore delle richiamate misure ritorsive, la sanzione **pecuniaria in misura pari a euro 10.000,00 (diecimila)**, ai sensi dell'art. 54- bis, co. 6, primo periodo d.lgs. 165/2001, secondo cui "*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*";
- **di rigettare** la richiesta di accesso agli atti formulata dal dott. *OMISSIS* con memoria difensiva pervenuta al prot. n. *OMISSIS* per le ragioni di cui in motivazione.

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*

*Avv. Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 1° agosto 2024

*Il Segretario verbalizzante*

*Valentina Angelucci*

Firmato digitalmente