

N. 13838/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00343/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 343 del 2023, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Lattanzi e Nicola Libero Zingrillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Filippo Lattanzi in Roma, via G. P. Da Palestrina n. 47;

***contro***

Anac – Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Azienda Sanitaria Locale di -OMISSIS-, non costituita in giudizio; -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Ettore Campanozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento, previa sospensione cautelare,***

della delibera n. 506 del 25 ottobre 2022, con la quale l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha accertato «*la natura ritorsiva e la conseguente nullità ai sensi dell'art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001 del ... provvedimento ... 18 marzo 2022 ... che dispone il trasferimento del dott.-OMISSIS- presso la -OMISSIS-*» e ha irrogato nei confronti del dott. -OMISSIS-, ai sensi dell'art. 54-bis, comma 6, d.lgs. n. 165/2001, una sanzione pecuniaria pari ad € 5.000,00;

nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Anac – Autorità Nazionale Anticorruzione e del dott. -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 giugno 2023 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con comunicazione inoltrata all'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 22 marzo 2022, il dott. -OMISSIS- – dirigente medico in servizio presso l'ASL di -OMISSIS- – ha segnalato all'ANAC di aver subito ritorsioni, e in particolare, di essere stato trasferito dal SerD di -OMISSIS- ad altra sede operativa (e segnatamente presso l'UOSD-OMISSIS-al SerD di-OMISSIS-), per aver in precedenza segnalato alla medesima Autorità (con note datate 4 agosto 2021 e 11 agosto 2021) alcuni

presunti illeciti nei quali era coinvolto il dott. -OMISSIS-, Direttore del Dipartimento delle Dipendenze Patologiche della ASL di -OMISSIS-.

2. Con nota dell'11 aprile 2022, l'Autorità ha quindi avviato procedimento ex art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 – osservando che *«il responsabile della misura ritenuta ritorsiva, individuato nel dott. -OMISSIS- avrebbe appreso delle segnalazioni inoltrate [dal dott. -OMISSIS-] ad ANAC per via informale presso il Collegio di disciplina (UPD) dell'ASL di -OMISSIS-»* e che *«il trasferimento di sede del dott.-OMISSIS- ..., disposto con provvedimento successivo alla presentazione delle denunce di cui sopra, risulta sprovvisto di esplicita motivazione ed è stato sottoscritto dal dott. -OMISSIS-, che è il soggetto direttamente interessato dalle segnalazioni presentati dal whistleblower, con conseguente configurabilità del fine ritorsivo»* – e ha conseguentemente invitato il dott. -OMISSIS- a presentare memorie entro il termine di 30 (trenta) giorni.

3. Con nota acquisita al protocollo dell'ANAC in data 28 aprile 2022, al n. 31824 il dott. -OMISSIS- ha svolto le proprie difese e ha evidenziato:

- che le segnalazioni di illecito avanzate all'ANAC nel 2021 dal dott.-OMISSIS- erano infondate;
- che l'esistenza di tali segnalazioni gli era stata ignota fino alla ricezione della nota di avvio del procedimento ex art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001;
- che il trasferimento del dott. -OMISSIS- era stato disposto per ragioni di incompatibilità ambientale – così come espressamente indicato nel provvedimento indirizzato al dott.-OMISSIS- con nota prot. n. 29646 del 18 marzo 2022 – e che dette ragioni non erano menzionate nella diversa nota 29652 del 18 marzo 2022 (prodotta dal dott.-OMISSIS- ad ANAC) per ragioni di privacy (essendo tale ultima nota destinata alla trasmissione ai dirigenti del SerD di -OMISSIS- e a quello di -OMISSIS-);

- la decisione di procedere al trasferimento per incompatibilità ambientale (determinata da *«una serie di conflitti che hanno opposto il dott.-OMISSIS- a gran parte dei suoi colleghi di lavoro o dirigenti responsabili»*) era stata assunta a seguito della protesta dell'assistente sociale dott.ssa-OMISSIS-, la quale, in data 28 gennaio 2022, aveva trasmesso al direttore una nota comunicando allo stesso di essere stata offesa nella sua professionalità dal medesimo dott.-OMISSIS- e, poi, in data 17 marzo 2022 aveva chiesto il trasferimento presso altra amministrazione *«per sottrarsi ai deposti trattamenti dequalificanti del dott.-OMISSIS-»*.

Tali difese sono state integrate dal ricorrente con nota del 4 luglio 2022, nella quale è stato specificato che *«il provvedimento di trasferimento per incompatibilità ambientale ha riconosciuto nel conflitto tra il dott.-OMISSIS- e la dott.ssa-OMISSIS- l'ultimo e più preoccupante segnale di un clima lavorativo di cattiva qualità che perdura da oltre un decennio [così come dimostrato da note allegate]»*.

4. A seguito della ricezione di tali memorie difensive, l'Autorità ha quindi svolto una serie di audizioni al fine di acquisire ulteriori elementi istruttori.

4.1. In data 10 ottobre 2022, è stato ascoltato il dott. -OMISSIS-, il quale – a integrazione e precisazione di quanto dichiarato nella nota del 22 marzo 2022 – ha in primo luogo ribadito che il dott. -OMISSIS- era certamente a conoscenza delle sue segnalazioni all'ANAC del 2021, e ciò in ragione del fatto che:

- la presentazione delle segnalazioni del 2021 all'ANAC era stata oggetto di comunicazione da parte del dott.-OMISSIS- al Consiglio di disciplina dell'ASL di -OMISSIS- in occasione di un'udienza disciplinare (tenutasi – secondo quanto prodotto agli atti del presente giudizio dal dott.-OMISSIS- – il -OMISSIS-, cfr. produzione documentale del 20 gennaio 2023);

- la presentazione delle segnalazioni era stata in ogni caso rivelata al dott. -OMISSIS- il 10 marzo 2022 dallo stesso dott.-OMISSIS-, all'esito di un colloquio nel quale il dott. -OMISSIS- lo aveva minacciato per una pregressa segnalazione inoltrata alla direzione della Casa circondariale di -OMISSIS- per criticità rilevate nella procedura di osservazione dei detenuti tossicodipendenti.

Nella stessa audizione, il dott.-OMISSIS- ha inoltre negato che nel periodo precedente al trasferimento ci fossero state tensioni con i colleghi, salvo l'alterco avuto con la dott.ssa-OMISSIS-.

4.2. Nella stessa data, l'Autorità ha sentito il dott. -OMISSIS- il quale ha ribadito che aveva appreso delle pregresse segnalazioni all'ANAC di-OMISSIS- dalla nota di avvio del procedimento ex art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 e ha confermato che la decisione di trasferire il dott.-OMISSIS- era legata a ragioni di incompatibilità ambientale.

4.3. Sempre in data 10 ottobre 2022, l'Autorità ha espletato un confronto tra il dott.-OMISSIS- e il dott. -OMISSIS- nell'ambito del quale il primo ha ribadito le proprie affermazioni, mentre il secondo ha negato che l'incontro del 10 marzo 2022 si fosse concluso con la comunicazione da parte del dott.-OMISSIS- della presentazione delle segnalazioni all'Autorità e ha precisato che il dott. -OMISSIS- non gli aveva mai riferito delle segnalazioni all'ANAC di-OMISSIS-.

4.4. L'Autorità ha poi ascoltato la dott.ssa-OMISSIS-, la quale ha confermato la sussistenza di una conflittualità con il dott. -OMISSIS- e ha altresì confermato che, dopo l'alterco avuto con quest'ultimo il 28 gennaio 2022, a metà del mese di marzo 2022 aveva chiesto al dott. -OMISSIS- (in presenza del sindacato di appartenenza) di essere trasferita presso altra sede per non incontrare-OMISSIS-.

4.5. L'Autorità ha poi ascoltato il dott. -OMISSIS- il quale ha confermato che nell'ambito di un procedimento disciplinare il dott. -OMISSIS- aveva comunicato al Collegio di Disciplina di aver segnalato -OMISSIS- all'ANAC, ma ha negato di avere rivelato al dott. -OMISSIS- l'esistenza delle predette segnalazioni.

4.6. Infine, l'Autorità ha ascoltato l'avv. -OMISSIS- (ovvero il difensore del dott. -OMISSIS- nei procedimenti disciplinari) – ritenendolo del tutto erroneamente un componente del medesimo Consiglio di Disciplina dell'ASL -OMISSIS- – il quale ha dichiarato che «è assolutamente verosimile che tali informazioni siano state veicolate da -OMISSIS-a -OMISSIS-, visto il ruolo di entrambi e il rapporto tra i due» e ha evidenziato che il dott. -OMISSIS- gli aveva riferito che il 10 marzo 2022 aveva informato personalmente il dott. -OMISSIS- delle segnalazioni inoltrate ad ANAC.

5. All'esito dell'istruttoria, con delibera 25 ottobre 2022, n. 506, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha accertato *«la natura ritorsiva e la conseguente nullità ai sensi dell'art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001 del ... provvedimento ... 18 marzo 2022 ... che dispone il trasferimento del dott.-OMISSIS- presso la -OMISSIS-»* e ha irrogato nei confronti del dott. -OMISSIS- la sanzione pecuniaria di € 5.000,00.

A sostegno della propria decisione, l'Autorità ha evidenziato, tra l'altro, che:

- in ragione del ruolo rivestito dal dott. -OMISSIS- (di supplente del Presidente del Collegio di disciplina) *«appare assolutamente plausibile che qualcuno all'interno del Collegio di disciplina [lo] abbia informato ... delle iniziative intraprese dal dott.-OMISSIS- con le segnalazioni ad ANAC, come peraltro osservato anche dall'avv. -OMISSIS-, membro del Collegio di disciplina, il quale, nel corso dell'audizione del 10 ottobre u.s. ha parlato, a proposito della notizia fornita da-OMISSIS- durante il terzo procedimento disciplinare, di aver segnalato -OMISSIS- ad ANAC, di informazioni che “viaggiano velocemente”»;*

- appare altresì assolutamente plausibile che all'esito dell'incontro del 10 marzo 2022 il dott.-OMISSIS- *«sentendosi aggredito, anche come reazione istintiva, abbia rivelato a -OMISSIS- di averlo segnalato ad ANAC»*, tenuto conto che lo stesso dott.-OMISSIS- ha riferito *«di aver informato tanto il dott. -OMISSIS- quanto l'avvocato -OMISSIS-, rispettivamente, presidente e membro del Collegio di disciplina di avere rivelato a -OMISSIS- delle segnalazioni ad ANAC proprio durante l'incontro del 10 marzo 2022»* e che quanto riferito da-OMISSIS- è stato *«confermato da -OMISSIS- e da-OMISSIS- in audizione»*;

- la natura ritorsiva del trasferimento poteva desumersi dal fatto che il trasferimento era avvenuto dopo quasi sessanta giorni dall'alterco tra-OMISSIS- e l'assistente sociale; dal fatto che dopo l'episodio, *«quest'ultima ha richiesto a -OMISSIS- di essere trasferita per non avere più contatti con-OMISSIS-, ma -OMISSIS-, pur a fronte di detta esplicita richiesta, ha deciso di trasferire-OMISSIS- e privare il SerD di -OMISSIS- dell'unico medico specialista presente»*; nonché dal fatto che il trasferimento non era stato accompagnato da una formale interruzione dei rapporti di collaborazione tra il dott.-OMISSIS- e la dott.-OMISSIS- all'interno del SerD intramurario del carcere di -OMISSIS-.

6. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, il dott. -OMISSIS- ha impugnato la predetta delibera, chiedendone l'annullamento – e, in via cautelare, la sospensione – sulla base di un unico articolato motivo in diritto.

Segnatamente, parte ricorrente ha lamentato l'illegittimità della decisione assunta da ANAC per *«violazione e/o falsa applicazione dell'art. 54-bis d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; difetto ed erroneità di motivazione; eccesso di potere per carenza di istruttoria, erroneità dei presupposti di fatto e di diritto e/o travisamento dei fatti; [e] ingiustizia manifesta»*, sostenendo – in sintesi – che *«la sanzione irrogata dall'ANAC è stata adottata nel difetto dei presupposti per l'operatività delle forme di tutela del cd. whistleblower»* e osservando, in particolare che:

- l'Autorità aveva errato nel ritenere che il dott. -OMISSIS- fosse a conoscenza delle segnalazioni sollevate dal sig.-OMISSIS- nei suoi confronti, arrivando a una siffatta conclusione all'esito di un'istruttoria superficiale e viziata (nell'ambito della quale aveva sentito uno dei difensori del dott.-OMISSIS- – l'avv.-OMISSIS— nell'erronea convinzione che lo stesso fosse un componente del Consiglio di disciplina, con ciò che ne era conseguito in termini di mistificazione del valore delle sue affermazioni, v. ricorso, pagg. 7-8, e spec. nota 7);

- l'Autorità aveva erroneamente considerato come ritorsivo un provvedimento (il trasferimento del dott.-OMISSIS-) che era solamente *«la diretta ed inevitabile conseguenza di una effettiva e dimostrabile situazione di conflittualità con la dott.ssa-OMISSIS-»* (che aveva denunciato il medesimo dott.-OMISSIS- *«per essere stata offesa dal controinteressato in presenza di una infermiera ... nonché di un paziente»*, cfr. ricorso pagg. 9-10) e che non arrecava alcun pregiudizio al dott.-OMISSIS- (che *«con la nuova sede lavorativa poteva risparmiare circa 250 km di percorrenza a sue spese e circa 5 ore di guida a settimana»*, cfr. ancora ricorso pagg. 9-10);

- il dott.-OMISSIS- aveva inviato le segnalazioni all'ANAC – relativamente a fatti noti da tempo e a informazioni reperibili nel sito web aziendale – al solo fine di *«disporre di uno strumento di pressione sul -OMISSIS- o per poterlo ricusare [quale soggetto incaricato della valutazione dei candidati in una procedura comparativa]»*, sicché lo stesso non poteva essere considerato quale *whistleblower* (cfr. ricorso, pagg. 14-15).

7. Con memoria del 20 gennaio 2023, il controinteressato dott. -OMISSIS- si è costituito in giudizio e ha insistito per l'infondatezza di tutte le censure spiegate dal ricorrente, sottolineando in particolar modo che:

- la circostanza che il dott. -OMISSIS-, al momento della decisione sul trasferimento, fosse a conoscenza della segnalazione inviata ad ANAC dal controinteressato era



comprovata anche dal tenore delle *«frasi offensive e minacciose»* pronunciate dallo stesso durante il colloquio del 10 marzo 2022, così come ricostruite nella denuncia-querela presentata dal dott.-OMISSIS- alla Procura della Repubblica di -OMISSIS-;

- era in ogni caso comprovato che, in data -OMISSIS-, il dott.-OMISSIS- avesse informato il Collegio di Disciplina in ordine alle segnalazioni inviate ad ANAC ed era quindi *«più che credibile che la notizia si [fosse] diffusa nell'ambiente della ASL-OMISSIS-»*;

- la natura ritorsiva del provvedimento era evidente in ragione della pretestuosità delle argomentazioni relative a una sua *«presunta conflittualità»* con l'assistente sociale-OMISSIS-;

- non erano fondate le deduzioni di parte ricorrente in ordine al fatto che il dott.-OMISSIS- era stato concretamente favorito dal provvedimento di trasferimento.

8. Con memoria del 21 gennaio 2023, l'ANAC ha spiegato le proprie difese e ha insistito per il rigetto del ricorso e della richiesta cautelare, evidenziando, in primo luogo, che nella vicenda in esame era *«emersa la sussistenza di indizi gravi, precisi e concordanti che hanno condotto a ritenere assolutamente sussistente la conoscibilità, da parte del medesimo -OMISSIS-, delle denunce di illeciti in passato inviate dal whistleblower-OMISSIS- ad ANAC»* e sottolineando a tal proposito:

- che, per un verso, *«in ragione del ruolo rivesto dal dott. -OMISSIS- [sostituto del Presidente del Collegio, in caso di impedimento di questo] era assolutamente plausibile che qualcuno all'interno del Collegio di disciplina lo [avesse] informato delle iniziative intraprese dal dott.-OMISSIS-»*;

- che, per altro verso, era verosimile che il dott.-OMISSIS- avesse rivelato al ricorrente di aver inviato segnalazioni all'ANAC nei suoi confronti nel corso dell'incontro del 10 marzo 2022.

Sotto altro profilo, l'Autorità ha evidenziato che quanto dedotto da parte ricorrente in ordine alle ragioni del disposto trasferimento (l'incompatibilità ambientale tra il dott.-OMISSIS- e la dott.ssa-OMISSIS-) è poco credibile *«sia perché non si è verificato l'effetto di separare i due professionisti, che nei fatti continuano a lavorare presso il carcere di -OMISSIS- e sia perché, se effettivamente vi fosse stata questa incompatibilità ambientale, il trasferimento avrebbe dovuto logicamente riguardare l'assistente sociale e non-OMISSIS-, tenuto conto che era stata la prima a chiedere il trasferimento»*.

Infine, l'Autorità ha evidenziato che non vi sono dubbi sulla possibilità di qualificare il dott.-OMISSIS- quale *whistleblower*, rilevando che *«la finalità pubblicistica richiesta dall'articolo 54-bis non è esclusa dalla compresenza di una finalità anche personale del dipendente pubblico, laddove si verifica che quest'ultima non sia prevalente ma solo concorrente e/o coincidente con quella pubblica»*.

9. Alla camera di consiglio del 24 gennaio 2023, parte ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare riservandosi di presentare istanza per la sollecita fissazione dell'udienza di merito.

10. Con memoria del 19 maggio 2023, il ricorrente:

- ha provato che l'ASL -OMISSIS- aveva archiviato il procedimento disciplinare avviato a suo carico in conseguenza del provvedimento adottato dall'ANAC;
- ha sottolineato che dalla testimonianza resa dalla dott.ssa -OMISSIS- nell'ambito del procedimento disciplinare era emerso che i toni dell'incontro tra lo-OMISSIS- e il -OMISSIS- del 10 marzo 2022 erano *«pacati e rispettosi dei ruoli»* e che durante il medesimo incontro *«il dott.-OMISSIS- [aveva offerto] un caffè al dott. -OMISSIS-»*;
- ha rilevato come tali circostanze dimostravano l'implausibilità della ricostruzione secondo cui durante detto incontro il dott.-OMISSIS- avrebbe informato il dott. -

OMISSIS- di aver avanzato un esposto nei suoi confronti (sottolineando che il dott.-OMISSIS- aveva dedotto tale circostanza solo in un secondo momento, omettendo di riferirla ad ANAC nella propria segnalazione di misure ritorsive);

- ha ribadito che le valutazioni di ANAC in ordine alla conoscibilità dell'esposto del dott.-OMISSIS- da parte del dott. -OMISSIS- erano frutto di una *«esecrabile superficialità istruttoria»* dell'Autorità (che aveva erroneamente ritenuto che l'avv.-OMISSIS— difensore del dott.-OMISSIS- – fosse un componente del Consiglio di disciplina, attribuendo valore dirimente alle sue dichiarazioni).

11. Con memoria di replica depositata il 25 maggio 2023, il dott.-OMISSIS-:

- ha eccepito la tardività della produzione documentale e delle memorie depositate dalla difesa di parte ricorrente;

- ha eccepito l'irrilevanza degli esiti del procedimento disciplinare, e l'inutilizzabilità degli atti dello stesso nel presente giudizio, sottolineando – in ogni caso – che: a) dalla testimonianza della dott.ssa -OMISSIS- emergeva che la stessa non aveva *«percepito i contenuti della conversazione»*; b) le dichiarazioni rese dalla dott.ssa-OMISSIS- erano inattendibili per la *«grave inimicizia»* che intercorreva con la stessa.

12. Con repliche del 26 maggio 2023, l'Autorità resistente ha insistito per il rigetto del ricorso evidenziando, tra l'altro che *«l'istruttoria svolta l'Autorità è stata ben più articolata ed approfondita rispetto a quella dell'UPD, sicché le conclusioni cui è pervenuta ANAC sono maggiormente attendibili rispetto a quelle [cui] è giunt[o] quest'ultimo»*.

13. Con memoria di replica del 26 maggio 2023, il dott. -OMISSIS-:

- ha eccepito l'inammissibilità delle repliche del dott.-OMISSIS- in ragione del mancato deposito, da parte di quest'ultimo, della memoria conclusionale ex art. 73 c.p.a.;

- ha evidenziato la tempestività dei propri depositi di memorie e documenti.

14. All'udienza del 6 giugno 2023, vista l'istanza di passaggio in decisione avanzata dal difensore del controinteressato in data 31 maggio 2023, il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

15. Il ricorso è fondato per le ragioni di seguito illustrate.

16. In via preliminare deve rilevarsi l'infondatezza dell'eccezione con cui il dott. -OMISSIS- ha lamentato l'inammissibilità della memoria di replica depositata in data 25 maggio 2023 dal dott.-OMISSIS- (osservando che il controinteressato non aveva depositato memoria ex art. 73 c.p.a. e asserendo che per tale ragione lo stesso non avrebbe potuto depositare repliche).

A tal proposito, va notato che se – per consolidata giurisprudenza – è inammissibile la memoria di replica depositata in carenza di atti e documenti di controparte sui quali contraddire (così come ancora di recente ribadito dalla pronuncia richiamata dal dott. -OMISSIS-, ovvero Consiglio di Stato, VII, 2 maggio 2023, n. 4461), è parimenti noto che *«nel processo amministrativo non sussiste l'inammissibilità di una memoria di replica non preceduta dalla preventiva produzione di una propria memoria conclusionale»* (cfr. Tar Brescia, II, 7 aprile 2015, n. 490) e ciò in quanto *«in sede di replica si esercita il diritto al contraddittorio avverso le difese presentate dalle parti avverse»* (Consiglio di Stato, III, 15 aprile 2019, n. 2435).

Nel caso di specie, parte ricorrente ha depositato memoria ex art. 73 c.p.a. in data 16 maggio 2023, sicché è evidente che la replica del 25 maggio 2023 con cui il controinteressato ha tempestivamente esercitato il contraddittorio sulle osservazioni del ricorrente è pienamente ammissibile.

17. Parimenti infondata è l'eccezione con cui il controinteressato dott.-OMISSIS- ha sostenuto la tardività del deposito di documenti e memorie da parte del ricorrente (effettuati rispettivamente in data 16 maggio 2023 e 19 maggio 2023).

A tal riguardo, è sufficiente osservare che il presente giudizio ha ad oggetto un provvedimento adottato da un'autorità amministrativa indipendente, con ciò che ne consegue in termini di dimezzamento dei termini ex art. 73 c.p.a. (cfr. art. 119, commi 1, lett. b), e 2, c.p.a.); che l'udienza di trattazione del ricorso è stata fissata per il 6 giugno 2023; e che, quindi, i termini di venti e quindici giorni liberi prescritti per detti depositi scadevano rispettivamente mercoledì 17 maggio 2023 e lunedì 22 maggio 2023.

18. Ciò chiarito, il Collegio ritiene che siano fondate le censure con cui il ricorrente ha lamentato il difetto di istruttoria e di motivazione del provvedimento gravato.

18.1. A tal proposito, è appena il caso di evidenziare che la normativa (applicata da ANAC e) applicabile *ratione temporis* alla vicenda oggetto del giudizio è quella di cui all'art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001, il quale prevede(va) che «*il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala ... all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ... 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*» (comma 1); che «*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*» (comma 6); 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*» (comma 7, primo periodo) e che «*gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli*» (comma 7, secondo periodo).

Attraverso tale disposizione – così come evidenziato nelle Linee Guida approvate da ANAC con delibera 9 giugno 2021, n. 469 (anch'esse applicabili *ratione temporis*) – il legislatore ha quindi optato *«per un'inversione dell'onere probatorio stabilendo al comma 7 dell'art. 54-bis, che laddove il segnalante dimostri di avere effettuato una segnalazione di illeciti di cui all'art 54-bis e di aver subito, a causa della segnalazione, una misura ritorsiva o discriminatoria, l'onere della prova grava sulla persona che ha posto in essere tale misura»*, sicché è quest'ultima a essere tenuta a dimostrare che *«l'azione intrapresa non è in alcun modo connessa alla segnalazione»* (cfr. Linee Guida ANAC, parte prima, par. 3.2).

Le medesime Linee Guida, nel declinare i principi del procedimento svolto innanzi all'Autorità, hanno quindi chiarito che poiché nel *«procedimento innanzi ad ANAC ... l'intento ritorsivo si presume ... è necessario che le prove in senso contrario emergano nel contraddittorio con ANAC»* ed hanno sottolineato che *«a tal fine è fondamentale che il presunto responsabile fornisca tutti gli elementi da cui dedurre l'assenza della natura ritorsiva della misura adottata nei confronti del segnalante»* (cfr. Linee Guida ANAC, parte terza, par. 3).

Ciò naturalmente, se per un verso non importa alcuna limitazione ai poteri istruttori di ANAC – che non deve limitarsi a valutare la credibilità della giustificazione offerta dal presunto responsabile alla luce degli elementi da questo offerti ma anche in presenza di plausibili giustificazioni difensive può e deve svolgere ogni approfondimento necessario per appurare la natura ritorsiva o meno della misura (richiedendo *«ulteriori informazioni, chiarimenti, atti e documenti ai soggetti cui è stato comunicato l'avvio del procedimento, anche avvalendosi dell'ufficio ispettivo dell'Autorità, della Guardia di finanza, ovvero dell'Ispettorato per la funzione pubblica»* o convocando *«in audizione le parti nonché ogni altro soggetto ... in grado di fornire elementi probatori ritenuti utili»* cfr. artt. 11 e 14 del “Regolamento” di cui alla delibera ANAC 1 luglio 2020, n. 690, anch'esso applicabile *ratione temporis*) – allo stesso tempo impone all'Autorità,

ove il presunto responsabile fornisca elementi di prova sufficienti a fondare una giustificazione del provvedimento segnalato come ritorsivo, di svolgere un'adeguata istruttoria su quanto dedotto dal presunto responsabile e di motivare adeguatamente sulle eventuali ragioni che la inducono a ritenere non sufficienti le giustificazioni offerte in sede procedimentale.

18.2. Ora, nel caso di specie – come si è già evidenziato *supra sub 3* – il dott. -OMISSIS- ha fondato la propria difesa su due argomenti idonei ad escludere la natura ritorsiva del procedimento: il primo relativo al fatto che il medesimo dott. -OMISSIS- non fosse a conoscenza delle segnalazioni inviate dal dott.-OMISSIS- ad ANAC; il secondo relativo al fatto che il trasferimento del dott.-OMISSIS- fosse giustificato da ragioni di incompatibilità ambientale.

18.3. A fronte di tale giustificazioni, l'ANAC – all'esito dell'espletamento di attività istruttoria (consistita nell'audizione di n. 5 soggetti nell'arco della medesima giornata, così come precisato *supra sub 4*) – ha ritenuto che:

a) era verosimile che il dott. -OMISSIS- fosse a conoscenza delle segnalazioni inviate da-OMISSIS- ad ANAC, sia perché lo stesso dott.-OMISSIS- aveva riferito al Collegio di disciplina dell'ASL di aver effettuato le predette segnalazioni all'ANAC (ed era plausibile che uno dei componenti del predetto Collegio avesse riferito al dott. -OMISSIS- tale circostanza in ragione del ruolo – di Presidente supplente del medesimo Collegio – rivestito dallo stesso); sia perché era verosimile quanto affermato dal dott.-OMISSIS- in ordine al fatto che lo stesso avesse informato personalmente il dott. -OMISSIS- delle segnalazioni a margine dell'incontro avuto con lo stesso in data 10 marzo 2022;

b) la giustificazione del trasferimento (incompatibilità ambientale) non appariva credibile, sia perché il trasferimento era avvenuto dopo un notevole lasso di tempo

dall'alterco tra il dott.-OMISSIS- e la dott.ssa-OMISSIS-, sia perché il dott. -OMISSIS- non aveva adeguatamente giustificato le ragioni che avevano indotto a trasferire il dott.-OMISSIS- e non l'assistente sociale (che pure ne aveva fatto richiesta), sia perché il disposto trasferimento non era stato accompagnato da una formale interruzione dei rapporti di collaborazione tra il dott.-OMISSIS- e la dott.-OMISSIS- all'interno del SerD intramurario del Carcere di -OMISSIS-.

18.4. Ciò premesso, il Collegio ritiene che le conclusioni cui è giunta l'Autorità con riferimento ad entrambe le circostanze (conoscenza da parte del dott. -OMISSIS- delle segnalazioni inviate da-OMISSIS- e pretestuosità del trasferimento per incompatibilità ambientale) siano viziate per carenza di istruttoria e conseguente carenza di motivazione.

18.4.1. Con riferimento al primo aspetto, in particolar modo, deve evidenziarsi che le valutazioni dell'ANAC risultano evidentemente viziate dall'errata valenza probatoria che la stessa Autorità resistente ha dato alle affermazioni dell'avv.-OMISSIS-(ritenendolo erroneamente un componente del Consiglio di Disciplina e non uno dei difensori del ricorrente) oltreché più in generale non supportate dallo svolgimento di adeguata attività istruttoria.

18.4.1.1. E, infatti, l'Autorità ha innanzitutto utilizzato le argomentazioni dell'avv.-OMISSIS-al fine di avvalorare la tesi secondo cui l'esistenza delle segnalazioni di-OMISSIS- all'ANAC sarebbe stata illecitamente rivelata a -OMISSIS- da qualcuno dei componenti del Collegio di disciplina dell'ASL -OMISSIS- (cfr. provvedimento impugnato e verbale audizione avv. -OMISSIS-, docc. 10 e 11 produzione documentale ANAC).

E, tuttavia, poiché è provato e incontestato che l'avv.-OMISSIS-non è – come erroneamente ha ritenuto l'ANAC – un componente del Consiglio di disciplina



dell'ASL, ma è invece il difensore che ha assistito il dott.-OMISSIS- nel procedimento disciplinare (cfr. produzione documentale del controinteressato del 20 gennaio 2023), l'ANAC non poteva ritenere significativo il fatto che lo stesso avesse dichiarato che «è assolutamente verosimile che tali informazioni siano state veicolate da -OMISSIS-a -OMISSIS-», sia in ragione del fatto che l'opinione dedotta dallo stesso non si poggia su un'effettiva conoscenza delle dinamiche proprie del Collegio di disciplina (di cui lo stesso non è componente), sia in ragione della sua non terzietà (avuto riguardo il rapporto professionale che lo lega al dott.-OMISSIS-).

18.4.1.2. Analogamente, l'Autorità ha valorizzato quanto riferito in sede di audizione dall'avv.-OMISSIS-(sempre nell'erronea convinzione che lo stesso fosse un componente del Collegio di disciplina) per avvalorare la tesi secondo cui il dott.-OMISSIS- aveva riferito personalmente al dott. -OMISSIS- di aver inviato all'ANAC segnalazioni che lo riguardavano durante l'incontro del 10 marzo 2022.

18.4.1.3. A ciò deve aggiungersi che il travisamento della qualità dell'avv.-OMISSIS- ha indotto ANAC ad "accontentarsi" delle sue dichiarazioni e a non svolgere ulteriori approfondimenti istruttori in ordine al fatto che -OMISSIS- sapesse o meno dell'esistenza delle segnalazioni del 2021 (approfondimenti che pure erano necessari, tenuto conto che – come si dirà *infra sub* 18.4.2. – la giustificazione fornita dal dott. -OMISSIS- in ordine alle motivazioni del trasferimento non era affatto implausibile, avuto riguardo a quanto emerso in sede istruttoria).

Non può non osservarsi, infatti, che – da quanto emerge dagli atti versati in giudizio – l'Autorità non ha audito gli altri componenti del Collegio di disciplina dell'ASL (e ciò nonostante uno di essi – il dott. -OMISSIS- – fosse stato indicato dal dott.-OMISSIS- come persona informata dei fatti) e non ha neppure svolto approfondimenti istruttori in ordine alle dinamiche dell'incontro del 10 marzo 2022,

che pure richiedevano di essere adeguatamente indagate, tenuto conto che lo stesso dott.-OMISSIS- non aveva subito fatto riferimento a tale incontro come “occasione” della rivelazione al dott. -OMISSIS- delle segnalazioni che lo riguardavano (secondo quanto notato dalla stessa ANAC nella comunicazione di avvio del procedimento in cui si legge che *«stando ai contenuti della segnalazione ... il responsabile della misura ritenuta ritorsiva, individuato nel dott. -OMISSIS- avrebbe appreso delle segnalazioni inoltrate ... ad ANAC per via informale presso il Collegio di disciplina (UPD) dell'ASL di -OMISSIS-»*).

18.4.2. Sotto diverso profilo, non appare assistita da adeguata istruttoria e sufficiente motivazione neppure la valutazione svolta da ANAC in ordine alla affermata pretestuosità delle motivazioni del trasferimento (ovvero, in sostanza, sull'illegittimità del medesimo) al fine di dimostrarne la ritorsività.

E, infatti, una volta acquisiti sufficienti elementi di prova in ordine all'effettiva sussistenza di una chiara ed evidente conflittualità tra il dott.-OMISSIS- e la dott.ssa-OMISSIS- (peraltro confermata in sede processuale dallo stesso controinteressato, il quale – con memoria del 25 maggio 2023 – ha lamentato l'inattendibilità delle dichiarazioni rese dalla dott.ssa-OMISSIS- in ragione della loro *«grave inimicizia»*), l'ANAC avrebbe dovuto svolgere una più compiuta istruttoria al fine di sostenere la natura ritorsiva dello stesso (non apparendo sufficiente quanto dedotto a tal proposito dall'Autorità nel provvedimento gravato).

Segnatamente, il Collegio ritiene che l'Autorità abbia errato nell'individuare lo iato temporale tra l'alterco tra il dott.-OMISSIS- e la dott.ssa-OMISSIS- quale indice di ritorsività del provvedimento senza approfondire (mediante l'audizione del rappresentante sindacale citato dal dott. -OMISSIS- e dalla dott.ssa-OMISSIS-) le circostanze in cui la stessa aveva manifestato la propria volontà di essere trasferita,

ovvero aveva evidenziato al dott. -OMISSIS- l'impossibilità di un superamento della conflittualità ingeneratasi con il dott.-OMISSIS-. Circostanze, queste ultime, del tutto meritevoli di approfondimento, tenuto conto che il dott. -OMISSIS- ha dedotto di aver ricevuto la medesima dott.-OMISSIS- e il citato rappresentante sindacale il 17 marzo 2022 (ovvero il giorno prima di disporre il trasferimento del dott.-OMISSIS-).

Analogamente, il Collegio ritiene che l'Autorità abbia errato a ritenere significativo del carattere ritorsivo del trasferimento il fatto che lo stesso sia stato disposto nei confronti del dott.-OMISSIS- e non nei confronti della dott.ssa-OMISSIS- (che pure lo aveva richiesto) senza approfondire (anche attraverso ulteriori audizioni) quanto dedotto in sede procedimentale dal ricorrente in ordine al fatto che quello avuto con la dott.ssa-OMISSIS- fosse solamente *«l'ultimo di una serie di conflitti che [avevano] opposto il dott.-OMISSIS- a gran parte dei suoi colleghi di lavoro o dirigenti responsabili»* (cfr. doc. 5 produzione documentale dell'ANAC) e che avevano contribuito a determinare *«un clima lavorativo di cattiva qualità che perdura da un decennio»* (cfr. doc. 12, produzione documentale dell'ANAC).

Non può non evidenziarsi – infatti – che la sussistenza di plurimi rapporti di conflittualità tra il dott.-OMISSIS- e i colleghi (che pare, in una certa misura, comprovata anche dalla documentazione versata in atti dal ricorrente, cfr. doc. 14, allegato al ricorso) sarebbe stata idonea a costituire una valida ragione (in aggiunta a quella di carattere organizzativo espressa dal ricorrente nelle proprie deduzioni difensive) per trasferire il dott.-OMISSIS- in luogo della dott.ssa-OMISSIS-.

Anche sotto tale profilo, quindi, – tenuto conto, peraltro, dell'ampia discrezionalità di cui gode la p.a. nell'esercizio del potere di trasferimento per incompatibilità

ambientale – le conclusioni cui è pervenuta ANAC risultano supportate da una istruttoria non completa e, quindi, insufficientemente motivate.

19. Per tutte le ragioni sopra indicate, il provvedimento gravato deve essere annullato per difetto di istruttoria e di motivazione.

20. Le spese processuali – tenuto conto delle peculiarità della fattispecie – possono essere integralmente compensate tra tutte le parti, salvo il dovere della p.a. resistente di rifondere a parte ricorrente il contributo unificato versato per la proposizione del gravame.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate, salvo il diritto di parte ricorrente alla refusione del contributo unificato da parte dell'Autorità resistente.

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 decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e degli articoli 5 e 6 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 o di ogni altro dato idoneo a identificare le parti o le altre persone citate.

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

Concetta Anastasi, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario, Estensore

Dario Aragno, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Agatino Giuseppe Lanzafame**

**IL PRESIDENTE**  
**Concetta Anastasi**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.

LAVORI PUBBLICI