



DELIBERA N. 587

del 16 dicembre 2024

Fasc. riservato Anac UWHIB n. 20230916_2009 collegato al Fasc.
Riservato Anac UWHIB 20230828_1947

Oggetto: Presunte misure ritorsive subite a seguito di segnalazioni di illeciti ex art. 54-*bis* del d.lgs. 165/01- Procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 54-*bis* co. 6 primo periodo del d.lgs. 165/2001.

Visto

Il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 (in Gazz. Uff. 15 marzo 2023, n. 63) recante «*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali (Decreto whistleblowing)*»;

Visto

l'art. 24 del d.lgs. 24/2023, il cui primo comma prevede: *“Le disposizioni di cui al presente decreto hanno effetto a decorrere dal 15 luglio 2023. Alle segnalazioni o alle denunce all'autorità giudiziaria o contabile effettuate precedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché a quelle effettuate fino al 14 luglio 2023, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'articolo 6, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto legislativo n. 231 del 2001 e all'articolo 3 della legge n. 179 del 2017”.*

Vista

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

Visto

l'art. 54-*bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 1 della l. 30 novembre 2017, n. 179;

Vista

la legge 24 novembre 1981 n. 689;

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).



Viste

le "Linee Guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001" (adottate con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021);

Vista

la relazione dell'Ufficio vigilanza sulle segnalazioni degli informatori e sulle misure ritorsive e rapporti con il terzo settore (di seguito Ufficio *whistleblowing*);

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 16.12.2024

Premessa

In data 28.08.2023¹, il dott. *omissis* [di seguito dipendente/segnalante/lavoratore], dipendente del Ministero dell'Istruzione e del merito con incarico - all'epoca dei fatti²- di Direttore dei servizi generali ed amministrativi facente funzioni (d'ora in poi DSGA) presso l'Istituto *omissis*, inoltrava a questa Autorità una comunicazione, acquisita mediante piattaforma informatica, successivamente integrata in data 05.06.2024 (prot. ANAC n. *omissis*) nella quale richiedeva di accertare il carattere ritorsivo di alcune misure adottate nei suoi confronti dalla Dirigente scolastica del predetto Istituto, dott.ssa *omissis*.

Quest'ultima, secondo il [dipendente], avrebbe agito al solo scopo di punirlo per aver fatto emergere illeciti di varia natura mediante una segnalazione presentata al Referente del RPCT *pro tempore*, Dirigente Reggente dell'Ufficio Scolastico Provinciale di *omissis*, dott.ssa *omissis*. Il tutto, in violazione della normativa *whistleblowing*.

In fatto

Dalla documentazione presente agli atti, la vicenda fattuale può essere così ricostruita e sintetizzata.

A. In data 13 aprile 2023, il [dipendente] inoltrava una segnalazione al Referente provinciale del RPCT, ossia al Dirigente Reggente dell'Ufficio Scolastico Provinciale di *omissis*, dott.ssa *omissis*, nella quale rappresentava presunte irregolarità amministrativo-contabili, destinate a incidere sul conto consuntivo dell'Istituto Superiore Statale *omissis*, commesse dalla Dirigente scolastica, dott.ssa *omissis*.

In particolare, tra le questioni segnalate vi erano: il presunto mancato rispetto dei vincoli di destinazione nell'utilizzo dei finanziamenti pubblici, l'emissione di mandati di pagamento in assenza dei necessari giustificativi, la presunta falsa attestazione di una copertura finanziaria che non trovava corrispondenza negli atti della scuola.

B. In data 20 aprile 2023, la referente del RPCT, dott.ssa *omissis*, inviava una mail al [dipendente] con la quale chiedeva di sottoporre le questioni oggetto di segnalazione al Collegio dei Revisori dei Conti, quella mattina ufficialmente presente a scuola per l'approvazione del conto consuntivo 2022. Tale richiesta veniva indirizzata e inviata, per conoscenza, al RPCT e alla Dirigente Scolastica *omissis*.

Con la suddetta e-mail, pertanto, la Dirigente Scolastica veniva messa a conoscenza della presentazione di una segnalazione, da parte del [dipendente], relativa all'Istituto scolastico dalla stessa presieduto.

C. Nella medesima data (20 aprile 2023), su indicazione della Referente del RPCT e prima dell'arrivo della Dirigente Scolastica, il dipendente - in riunione - consegnava la segnalazione al Collegio dei Revisori e, anche a causa di quanto segnalato, il Conto Consuntivo 2022 non veniva approvato.

¹ Si precisa che il [dipendente] ha presentato un'originaria comunicazione di misure ritorsive in data 28.08.2023 per la quale è stato aperto il fasc. 20230828_1947; il dipendente ha poi ripresentato un'ulteriore comunicazione in data 16.09.2023 confluita in un nuovo fascicolo 20230916_2009. L'Ufficio *whistleblowing* ha ritenuto quindi opportuno riunire tutta la documentazione nel fascicolo da ultimo acquisito nell'ambito del quale è stata svolta tutta l'attività pre-istruttoria.

² Il [dipendente] ha ricoperto il ruolo di Direttore dei servizi generali ed amministrativi *f.f.* presso l'Istituto Superiore *omissis* dall'01.09.2022 al 31.08.2023.

Nella medesima riunione, il Collegio dei Revisori informava la Dirigente scolastica (nel frattempo sopravvenuta alla riunione) dell'esistenza di una segnalazione di illeciti, ma non rivelava l'identità dell'autore, anche se a fronte della precedente mail ricevuta da parte della Referente del RPCT, il segnalante era ormai identificabile (si trattava, infatti, del [lavoratore], peraltro l'unico competente a rilevare le irregolarità in quanto il Bilancio rientrava nelle sue attività).

D. In data 26 aprile 2023, sei giorni dopo l'avvenuta conoscenza della segnalazione da parte della Dirigente, il dipendente riceveva una nota nella quale veniva censurata la sua assenza ingiustificata in un giorno in cui la scuola era ufficialmente chiusa. Trattandosi di un giorno di chiusura, alla suddetta nota non seguiva alcun procedimento disciplinare a carico del dipendente.

E. In data 2 maggio 2023, la Dirigente Scolastica avviava una verifica nei confronti del [dipendente], volta ad acquisire la documentazione inerente ai permessi concessi otto mesi prima ai sensi della L. 5 febbraio 1992, n. 104.

In data 24 luglio 2023, a seguito di un'apposita interlocuzione, veniva notificato al dipendente l'avvio di un procedimento disciplinare per non avere lo stesso prodotto le attestazioni di viaggio relative ai giorni di permesso fruiti tra l'1.09.2022 e il 17.01.2023, così come previsto dall'art. 6, comma 1 b), del d.lgs. 119/2011 secondo cui il dipendente che usufruisce del permesso ha l'obbligo di attestare con titolo idoneo il tragitto dalla propria residenza a quella dell'assistito.

F. In data 28 agosto 2023, con nota prot. *omissis*, tale procedimento si concludeva con l'irrogazione della sanzione disciplinare, a firma della Dirigente Scolastica, della sospensione del servizio di 1 giorno per avere il [dipendente] violato gli obblighi a carico del lavoratore non avendo prodotto la documentazione in merito a due su otto giorni di permesso fruiti *ex lege* 104/92.

G. In data 10 luglio 2023, a fronte della scadenza dell'incarico del [dipendente] (che aveva durato dall'01.09.2022 al 31.08.2023), la Dirigente Scolastica conferiva il ruolo di DSGA facente funzioni, per l'anno scolastico successivo, a un'altra Assistente Amministrativa dello stesso Istituto scolastico, priva - a dire del segnalante - del necessario titolo di studio e degli anni di servizio utili a ricoprire l'incarico.

A causa della suddetta decisione, al fine di continuare a rivestire il profilo di DSGA, il [lavoratore] si trovava costretto ad avviare la procedura di mobilità per un'altra scuola. Invero, se fosse rimasto nel medesimo Istituto scolastico, il dipendente sarebbe stato costretto a svolgere mansioni inferiori rispetto a quelle ricoperte prima della presentazione della segnalazione.

L'attività dell'Autorità: l'avvio del procedimento sanzionatorio per le presunte ritorsioni

Tenuto conto della documentazione prodotta, dalla quale emergeva *prima facie* una possibile violazione della normativa *whistleblowing*, l'Autorità riteneva di doversi attivare al fine di accertare la natura ritorsiva:

(i) del provvedimento prot. *omissis* con cui la Dirigente Scolastica aveva conferito l'incarico di DSGA per l'a. s. 2023/2024 alla dott.ssa *omissis*, escludendo il [dipendente] dalla possibilità di concorrere alla relativa nomina, producendo così effetti negativi, diretti e indiretti, nella sua sfera giuridica.

Conseguentemente, con atto prot. ANAC n. *omissis*, veniva avviato il procedimento sanzionatorio per l'eventuale irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste dall'art. 54-*bis* co. 6 primo periodo del d.lgs. 165/2001 nei confronti della Dirigente Scolastica dell'Istituto Superiore *omissis*, Dott.ssa *omissis*, in qualità di firmataria del provvedimento prot. *omissis*, con il quale era stato conferito l'incarico di DSGA per l'a.s. 2023/2024 a una dipendente priva dei necessari requisiti, a discapito del [segnalante]³.

Le memorie della Dirigente Scolastica

Con la nota acquisita in data 11.07.2024, successivamente integrata⁴, la Dirigente Scolastica - adduceva le seguenti argomentazioni difensive a sostegno della richiesta di archiviazione del procedimento *de quo*:

A. **Sulla non riconducibilità della segnalazione al paradigma normativo di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/01**

³ Veniva, invece, archiviata la comunicazione di misure ritorsive nella parte in cui il dipendente censurava la natura ritorsiva del procedimento disciplinare disposto in data 24.07.2023, e concluso con la sanzione della sospensione dal servizio di 1 giorno (prot. *omissis*), datata 28 agosto 2023 in quanto - nell'ambito dell'attività pre-istruttoria - l'Ufficio *whistleblowing* non rinveniva i presupposti per l'avvio del procedimento sanzionatorio emergendo *ictu oculi* che il suddetto atto era stato adottato per oggettivi fatti diversi, ulteriori ed estranei alla presentazione delle segnalazioni. Il provvedimento di archiviazione prot. ANAC n. *omissis* non è stato oggetto di impugnazione e, pertanto, è diventato definitivo.

⁴ Memoria acquisita al prot. ANAC n. *omissis* e successivamente integrata con la nota acquisita al prot. ANAC n. *omissis*; e, da ultimo, con la nota acquisita al prot. ANAC *omissis*.

La segnalazione di presunti illeciti presentata dal [dipendente] non può essere qualificata quale segnalazione *whistleblowing* in quanto:

(i) - i fatti riportati dal segnalante non integrano la nozione di "condotte illecite" richiamata dall'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/01. Invero, il dipendente aveva riportato minime irregolarità contabili non connotate da illiceità, tali da non pregiudicare la cura dell'interesse pubblico, relative: (a) al pagamento della polizza assicurativa mediante il ricorso a fondi non vincolati, (b) all'assenza di una formale individuazione degli incarichi interni (sanata immediatamente da parte della Dirigente), (c) a una squadratura contabile di poche migliaia di euro in ordine alla programmazione finanziaria di un progetto e (d) al mancato rispetto dell'obbligo di restituzione di somme non utilizzate pari ad euro 4,06.

Il conto consuntivo non era stato approvato dai Revisori dei Conti anche a causa del comportamento del DSGA, il quale, durante l'incontro per l'analisi dello stesso, aveva proceduto ad evidenziarne solo le problematiche, insistendo sulle responsabilità dirigenziali in una forma di auto assolvimento. A seguito della mancata approvazione del Conto Consuntivo, era stata disposta dall'Ufficio Scolastico Regionale una ispezione contabile, il cui esito non aveva "fotografato" illeciti, ma solo restituito una raccomandazione: *"si raccomanda, per l'avvenire, di condurre la gestione amministrativo-contabile nell'alveo della correttezza e regolarità formale e nel rispetto dei principi sanciti dal già citato art. 2, comma 1, del decreto interministeriale n. 129/2018; si invita altresì a provvedere, con ogni urgenza, al riversamento in conto entrata della somma di € 4,06, secondo le indicazioni fornite nella predetta nota prot. n. 21503 del 30 settembre 2021"*.

Successivamente, il Consiglio di Istituto aveva ritenuto di approvare, in difformità dal parere dei Revisori dei Conti, il Conto Consuntivo non essendo emersi rilievi particolarmente gravi.

Quanto detto dimostrerebbe che i fatti segnalati dal dipendente non integravano l'elemento oggettivo di alcuna condotta illecita, rappresentando questioni di rilevanza marginale.

La Dirigente Scolastica evidenziava l'atteggiamento, comunque, poco collaborativo del dipendente;

(ii) - la segnalazione non è stata presentata nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione.

Sul punto, la Dirigente notava che, in primo luogo, le irregolarità segnalate non avrebbero potuto generare, per le ragioni sopra dette, "anomalie nella gestione economica dell'Ente"; in secondo luogo, sussisteva una situazione conflittuale tra la Dirigente Scolastica e il [lavoratore], scaturita dalla richiesta rivolta al dipendente di produrre i giustificativi relativi allo svolgimento dei viaggi per la fruizione dei permessi per assistenza ai sensi della L. 104/1992 e, quindi, tale conflitto escludeva la sussistenza di un interesse pubblico sotteso alla segnalazione.

B. Sull'assenza del carattere ritorsivo del provvedimento prot. n. omissis con cui è stato conferito l'incarico di DSGA per l'a.s. 2023/2024 escludendo dalla relativa nomina il [dipendente]

La dirigente affermava che il conferimento dell'incarico di DSGA era stato effettuato selezionando la dipendente *omissis* in base a criteri oggettivi.

In particolare, in ragione dell'assenza di criteri definiti nella contrattazione collettiva integrativa di Istituto relativi all'assegnazione dell'incarico di DSGA, per poter avere un criterio obiettivo rispetto al quale individuare il soggetto da nominare, la Dirigente aveva ritenuto di fare riferimento a una graduatoria di Istituto dell'anno precedente, ossia relativa all'a.s. 2022/2023, nella quale il [segnalante] non era inserito in quanto di ruolo presso altro Istituto della Provincia e trasferito nell'IS. *omissis* solo successivamente.

Ne deriva che l'individuazione della sig.ra *omissis* non aveva carattere ritorsivo.

Considerazioni in diritto

I) La preliminare questione della normativa applicabile

Il riferimento normativo da applicare al caso di specie è l'articolo l'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/01.

Al riguardo si rammenta che, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 24/2023, *"Le disposizioni di cui al presente decreto hanno effetto a decorrere dal 15 luglio 2023. Alle segnalazioni o alle denunce all'autorità giudiziaria o contabile effettuate precedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché a quelle effettuate fino al 14 luglio 2023, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'articolo 6, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto legislativo n. 231 del 2001 e all'articolo 3 della legge n. 179 del 2017"*.

Nella fattispecie all'esame, l'originaria segnalazione è stata effettuata ai sensi dell'art. 54-*bis* e, quindi, le disposizioni di tale articolo, ivi inclusa la tutela da eventuali ritorsioni, trovano applicazione nel procedimento sanzionatorio *de quo*; si applica altresì 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)(d'ora in poi anche Regolamento), attuativo del citato art. 54-*bis*.

II) La segnalazione del dipendente e la riconducibilità al paradigma di cui all'art. 54-bis

Ciò premesso, per poter procedere all'accertamento nel caso di specie della violazione dell'art. 54-bis, è necessario definire la posizione del segnalante ossia è necessario stabilire se il [dipendente] possa essere considerato un *whistleblower* per aver segnalato al RPCT e possa, conseguentemente, beneficiare dello statuto di tutele riconosciuto dalla normativa *de qua*.

1. Entrando *in medias res*, occorre considerare che, con la segnalazione inoltrata al Referente provinciale del RPCT, ossia al Dirigente Reggente dell'Ufficio Scolastico Provinciale *omissis*, dott.ssa *omissis*, il [dipendente] ha segnalato fatti costituenti un'alterazione del corretto svolgimento dell'attività amministrativa. Segnatamente, le presunte illegittimità rilevate, destinate ad incidere sul conto consuntivo dell'Istituto scolastico, riguardavano il presunto mancato rispetto dei vincoli di destinazione nell'utilizzo dei finanziamenti pubblici, l'emissione di mandati di pagamento in assenza dei necessari giustificativi, la presunta falsa attestazione di una copertura finanziaria che non trovava corrispondenza negli atti della scuola.

Si tratta, cioè, di irregolarità e illegittimità astrattamente idonee a ledere il buon andamento dell'attività amministrativa e, quindi, rientranti a pieno titolo nella nozione di "condotta illecita" così come definita e interpretata dalle *Linee guida in materia whistleblowing* adottate dall'Anac con la delibera 469/2021, applicabili *ratione temporis* (di seguito Linee Guida).

1.1. Tale assunto non viene scalfito dalle argomentazioni di segno opposto formulate dalla dott.ssa *omissis* in quanto, anzitutto, le irregolarità contabili possono costituire oggetto di segnalazione come precisato dalle citate Linee Guida, a rigore delle quali "Per quanto riguarda il concetto di "condotta illecita", il legislatore usa tre definizioni diverse. Il co. 1 dell'art. 54-bis stabilisce che oggetto della denuncia sono le "condotte illecite"; nel titolo della legge si parla di "reati o irregolarità"; nella rubrica dell'articolo si fa riferimento semplicemente ad "illeciti". In disparte la limitata chiarezza normativa, ad avviso dell'Autorità, lo scopo della norma consiste nel prevenire o contrastare fenomeni tra loro diversi che comprendono sia illeciti penali che civili e amministrativi, sia irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività di un ente nella misura in cui tali irregolarità costituiscono un indizio sintomatico di irregolarità dell'amministrazione a causa del non corretto esercizio delle funzioni pubbliche attribuite". Ebbene, ciò è proprio quanto avvenuto nel caso che ci occupa: il [dipendente] ha segnalato una serie di irregolarità che costituivano indice sintomatico di una gestione amministrativo-contabile connotata da criticità e difformità rispetto agli indirizzi che lo stesso Istituto aveva adottato.

1.2. In secondo luogo, nella fattispecie all'esame, le irregolarità segnalate non erano trascurabili. Queste infatti hanno portato, prima, il Collegio dei Revisori a non approvare il Bilancio e, poi, l'ispettore dott. *omissis* a rilevare, a valle delle relative attività, una serie di censure puntualmente stigmatizzate nella Relazione; dimostrazione, questa, che gli aspetti riscontrati dal dipendente erano tutt'altro che marginali e privi di rilevanza.

Peraltro, proprio con riferimento alla Relazione dell'Ispettore *omissis*, preme evidenziare che, diversamente da quanto dedotto dalla dott.ssa *omissis*, nella stessa venivano evidenziate una serie di deviazioni rispetto al corretto *agere amministrativo*. Al riguardo, si riportano alcuni passaggi significativi: "Dalla relazione emergono alcuni rilievi di carattere amministrativo contabile che, in estrema sintesi, si riepilogano nei punti di seguito riportati:

- la gestione, complessivamente intesa, dei contributi riconosciuti alla scuola dalle famiglie a titolo di erogazione liberale per l'ampliamento dell'offerta formativa, per l'esercizio finanziario 2023, è sostanzialmente coerente con la deliberazione del Consiglio d'Istituto; **tuttavia, ad un livello più dettagliato, emergono difformità rispetto alle disposizioni che l'Istituto stesso si è dato con deliberazione dell'organo collegiale di indirizzo politico. In particolare, la scuola, pur in assenza di proventi utili, ha provveduto al pagamento del premio della polizza assicurativa facendo ricorso a poste di bilancio senza vincolo di destinazione provenienti dall'esercizio finanziario precedente a quello in esame;**
- nell'ambito delle attività progettuali poste in essere dall'Istituzione scolastica è stata riscontrata **una grave carenza documentale, in relazione all'accertata assenza nei relativi fascicoli della documentazione afferente alla formale assegnazione degli incarichi (lettera di incarico/contratto) e al relativo adempimento (time-sheet/fogli firma/registri presenze), in difformità di quanto previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Al riguardo, posto che i relativi compensi sono stati già stati liquidati, si invita a valutare l'opportunità di procedere ad una sanatoria degli atti, ove ancora possibile;**
- con riferimento alla gestione finanziaria del progetto "omissis" cofinanziato da Fondazione *omissis* con bando, le spese sostenute nell'ambito del progetto esaminato risultano tutte coerenti con le finalità dello stesso, così come le attività negoziali per l'approvvigionamento di beni e servizi sono state operate nel rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa; **tuttavia, è stata rilevata, oltre alla carenza documentale già descritta al punto precedente, una gestione dell'intero progetto non coerentemente tradotta nelle scritture contabili (...).**
- con riferimento alla gestione delle risorse ex art. 31, comma 6, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito con modificazioni dalla L. 21 maggio 2021, n. 69, è stato accertato il mancato rispetto dell'obbligo di restituzione delle somme non utilizzate, che, seppur di importo esiguo (€ 4,06), andavano e vanno riversate in conto entrata, secondo le indicazioni fornite nella nota (...).".

Ebbene, due sono i corollari che si ricavano dai precitati passaggi: *in primis*, come detto, le valutazioni dei Revisori dei Conti e, soprattutto, le verifiche dell'ispettore sono già di per sé sufficienti a dimostrare *per tabulas* che le questioni segnalate non costituivano "banali irregolarità contabili" bensì situazioni sintomatiche di un caso non trascurabile di *maladministration*; *in secundis*, gran parte dei profili rilevati dal [dipendente] erano fondati.

1.3. Non sembra poi assumere rilevanza la circostanza che il Consiglio d'Istituto, nella riunione del 30.05.2023, abbia deliberato di approvare il Conto Consuntivo in difformità dal Collegio dei Revisori, in quanto tale contingenza, risultato di una valutazione discrezionale del predetto organo, non esclude la sussistenza delle criticità segnalate, le quali, anzi hanno comunque portato la Dirigente Scolastica a sostenere, nell'ambito della suddetta riunione, che **"in futuro sarà necessario lavorare affinché ci sia sempre maggiore trasparenza ed evidenza riguardo ai progetti; è fondamentale inoltre cogliere le criticità evidenziate nel verbale del conto consuntivo rispetto alla gestione della documentazione relativa alle progettazioni del PTOF per una revisione del sistema, che dovrà essere implementato per migliorare gli aspetti rilevati nel verbale omissis (...)** nonché a promettere **"impegno e dedizione per migliorare la gestione dei progetti futuri della scuola, riflettendo anche sui progetti da valorizzare e facendo in modo che coinvolgano più studenti-docenti e più indirizzi di studio"**⁵.

In definitiva, le criticità rilevate sono state valutate e sanate solo a seguito della segnalazione del [dipendente] e in virtù delle attività che ne sono seguite, la segnalazione risultava pertanto assistita da un adeguato *fumus* di fondatezza.

2. Oltre a indicare illegittimità rientranti nella nozione di "condotta illecita", la segnalazione risulta essere presentata dal dipendente nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione, così come richiesto dall'art 54-*bis* d.lgs. 165/2001.

Si osserva infatti che, poiché il [dipendente] ha rappresentato illegittimità dalle quali sarebbero derivate anomalie nella gestione economica dell'Ente, sussiste un interesse pubblico a conoscere e a sollecitare un accertamento in ordine ai profili evidenziati, tanto più se relativi alle risorse economiche dell'istituto scolastico aventi un'incidenza effettiva sul conto consuntivo. Viene in tal modo superata la censura formulata dalla dott.ssa *omissis* nella sua memoria difensiva.

Né una diversa conclusione può affermarsi in ragione di quanto sostenuto dalla dott.ssa *omissis* in merito alla sussistenza di una situazione conflittuale tra il dipendente e la Dirigente, tale da far escludere che la segnalazione fosse stata presentata nell'interesse pubblico.

Al riguardo, in generale, si osserva che – per sedimentato orientamento di questa Autorità – affinché una segnalazione sia riconducibile al paradigma normativo è sufficiente che vengano rappresentate presunte anomalie relative all'*agere* amministrativo, a nulla rilevando la co-presenza di motivi, anche personali, che possono aver indotto il dipendente a presentare la segnalazione. In secondo luogo, si evidenzia che, nella fattispecie all'esame, non corrisponde al vero quanto riferito dalla Dirigente scolastica: il conflitto tra il dipendente e la dott.ssa *omissis* non poteva costituire il *primum movens* della segnalazione, essendo insorto solo successivamente alla presentazione dell'esposto, a causa delle richieste che la Dirigente aveva rivolto al [dipendente] in merito ai permessi della 104/1992, richieste tutte successive alla segnalazione.

3. Vale infine considerare che la segnalazione è stata presentata ad almeno uno dei soggetti tassativamente indicati dall'art. 54-*bis*, comma 1, d.lgs. 165/2001, ossia al referente provinciale del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, Dirigente Reggente dell'Ufficio Scolastico Provinciale di *omissis*, dott.ssa *omissis*, la quale ha inoltrato la segnalazione al RPCT.

Alla luce di quanto detto, si ritiene che siano soddisfatti tutti i requisiti per ricondurre la segnalazione del [lavoratore] al paradigma normativo e per qualificare il dipendente quale *whistleblower*.

Ne consegue il riconoscimento in capo allo stesso del sistema di protezione sancito dalla disciplina *de qua*, con particolare riferimento alla tutela da misure ritorsive adottate a causa della segnalazione.

Si osserva, inoltre, che la Dirigente Scolastica, dott.ssa *omissis*, era a conoscenza della segnalazione effettuata dal [dipendente] in quanto – come ampiamente descritto nella premessa fattuale – in data 20 aprile 2023, la referente del RPCT, dott.ssa *omissis*, ricevuta la segnalazione, inviava una mail con la quale chiedeva al dipendente di sottoporre le questioni al Collegio dei revisori dei Conti. La stessa e-mail veniva indirizzata e inviata, per conoscenza, alla Dirigente Scolastica *omissis*. Il Collegio dei Revisori, ricevuta la segnalazione, non approvava il Conto Consuntivo anche per i profili segnalati e informava la Dirigente scolastica dell'esistenza della segnalazione. Non vi è dubbio, pertanto, che la dott.ssa *omissis* conoscesse la segnalazione e il relativo autore (e comunque la conoscenza della segnalazione non è stata negata).

Poiché, quindi, il [dipendente] deve essere considerato un *whistleblower* e la misura contestata è stata adottata successivamente alla segnalazione, l'Autorità è tenuta ora a valutare se la Dirigente Scolastica abbia fornito la prova che l'atto adottato non fosse ritorsivo in quanto motivato da ragioni estranee alle segnalazioni.

⁵ Così si legge nel verbale della riunione del Consiglio d'Istituto del 30.05.2023.

III) La presunta misura ritorsiva: il provvedimento prot. omissis con cui la Dirigente Scolastica ha conferito l'incarico di DSGA per l'a. s. 2023/2024 escludendo dalla relativa nomina il [segnalante].

Come ampiamente descritto nella premessa fattuale, in data 10.07.2023, la Dirigente Scolastica, con provvedimento prot. omissis, conferiva l'incarico di DSGA, assegnandolo alla sig.ra omissis, escludendo il [segnalante] dalla possibilità di concorrere alla relativa nomina.

La dott.ssa omissis, per dimostrare l'assenza del carattere ritorsivo di tale provvedimento, sostiene di aver legittimamente conferito l'incarico di DSGA ad un soggetto diverso dal segnalante in quanto quest'ultimo non era inserito nella graduatoria di istituto di perdenti posta relativa all'a.s. precedente, alla quale la stessa aveva fatto riferimento per garantire la massima oggettività nell'assegnazione del suddetto incarico, non essendo presenti nella contrattazione integrativa di istituto i criteri di individuazione del DSGA.

Il segnalante sostiene, invece, che - non essendo stati stabiliti nella contrattazione d'istituto, per l'anno di riferimento, i criteri di attribuzione dell'incarico di DSGA- la Dirigente non avrebbe dovuto utilizzare la graduatoria di istituto ma avrebbe, piuttosto, dovuto fare riferimento ai criteri indicati nell'Intesa Regionale al Contratto Collettivo Nazionale Integrativo (d'ora in poi CCNI) e, dunque, alle graduatorie provinciali in base alle quali egli si trovava in una posizione di vantaggio rispetto al soggetto prescelto.

Per poter valutare l'eventuale natura ritorsiva della scelta effettuata dalla Dirigente Scolastica, risulta preliminare e dirimente verificare se sia legittimo fare riferimento alla graduatoria di istituto perdenti posta relativa all'anno precedente, laddove nella contrattazione integrativa di istituto non siano stabiliti, con RSU e rappresentanti sindacali, i criteri per l'attribuzione degli incarichi di DSGA, oppure se - in tale ipotesi - sia necessario applicare i criteri indicati nel CCNI e nell'Intesa Regionale e, dunque, utilizzare le graduatorie provinciali.

Per la risoluzione di tale questione, occorre prendere le mosse dal quadro normativo di riferimento.

In particolare, giova considerare che, in merito alla figura del Dirigente Amministrativo Servizi Generali Amministrativi, la norma rilevante, contenuta nel CCNL 2006/2009, è l'art. 47, a rigore del quale: *"I compiti del personale ATA sono costituiti: (...) b) da incarichi specifici che nei limiti delle disponibilità e nell'ambito dei profili professionali, comportano l'assunzione di responsabilità ulteriori, e dallo svolgimento di compiti di particolare responsabilità, rischio o disagio, necessari per la realizzazione del piano dell'offerta formativa, come descritto dal piano delle attività"*.

In base all'art. 47, comma 3 CCNL: **"L'attribuzione degli incarichi, di cui al comma 1 lettera b) è effettuata dal dirigente scolastico, secondo le modalità, i criteri e i compensi definiti dalla contrattazione di istituto nell'ambito del piano delle attività"**.

Sovviene, poi, l'art. 14 CCNI:

- Il comma 1 dispone che *"I posti del profilo professionale di direttore dei servizi generali e amministrativi non assegnati a mezzo di contratti di lavoro a tempo determinato fino al termine dell'anno scolastico, a causa dell'esaurimento della graduatoria permanente di cui all'articolo 7 del D.M. n. 146 del 2000, sono ricoperti dagli assistenti amministrativi titolari e/o in servizio nella medesima istituzione scolastica, beneficiari della seconda posizione economica di cui all'articolo 2 della sequenza contrattuale 25 luglio 2008, le cui modalità attuative sono regolamentate dall'Accordo nazionale 12 marzo 2009"*.

- Il comma 2 statuisce che *"In assenza di personale di cui al comma 1 il dirigente scolastico provvede mediante incarico da conferire ai sensi dell'articolo 47 del C.C.N.L. 29 novembre 2007 e sempre con personale in servizio nell'istituzione scolastica che si renda disponibile, ivi compresi gli assistenti amministrativi beneficiari della prima posizione economica di cui all'articolo 2 della sequenza contrattuale 25 luglio 2008"*.

- Il comma 3 prevede che *"In via esclusivamente residuale, rispetto alla fattispecie di cui al comma 2, si procede alla copertura dei posti vacanti e/o disponibili per tutto l'anno scolastico mediante provvedimento di utilizzazione di personale appartenente ai profili professionali di responsabile amministrativo ovvero di assistente amministrativo di altra scuola della medesima provincia"*.

- Infine, il comma 4 recita *"Solo qualora non vi fosse nessun Assistente Amministrativo, all'interno all'Istituzione scolastica, disposto ad accettare l'incarico, questo viene attribuito, mediante provvedimento di utilizzazione, agli Assistenti Amministrativi collocati in posizione utile negli appositi elenchi provinciali del personale aspirante alle utilizzazioni"*.

Tenendo conto di tale quadro normativo, l'Ufficio *whistleblowing* ha richiesto all'Ispettorato della Funzione Pubblica e all'Ufficio Scolastico Regionale omissis (di seguito anche USR) di produrre chiarimenti e orientamenti tecnici volti a inquadrare

correttamente la questione relativa alla graduatoria da utilizzare laddove nella contrattazione integrativa di istituto non siano stabiliti i criteri per l'attribuzione degli incarichi di DSGA⁶.

La suddetta richiesta è stata formulata ai sensi dell'art. 11, comma 3, del *Regolamento UWHIB* a rigore del quale il responsabile del procedimento sanzionatorio può richiedere "informazioni, chiarimenti, atti e documenti a coloro che possono fornire informazioni utili per l'istruttoria, anche avvalendosi dell'ufficio ispettivo dell'Autorità, della Guardia di finanza, ovvero dell'Ispettorato per la funzione pubblica del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri".

Per quel che qui interessa l'USR ha fornito il seguente riscontro " *In conformità al quadro normativo e contrattuale vigente, sino all'anno scolastico 2023/2024, il conferimento degli incarichi annuali sul profilo professionale DSGA sui posti ancora vacanti o disponibili, dopo le operazioni di mobilità, utilizzazioni e assegnazioni, è avvenuto nel rispetto del CCNI Utilizzazioni e Assegnazioni del personale docente educativo ed ATA, sottoscritto in data 8 luglio 2020 per il triennio 2019/20-2020/21-2021/22, la cui validità è stata prorogata attraverso Intese nazionali annualmente siglate dal Ministero con le OO. SS. Per l'anno scolastico 2023/2024, si rimanda all'Intesa nazionale CCNI del 13.06.2023, trasmessa con nota MIM DGPER del 14.06.2023 prot. n. 34778, che ha prorogato la validità del già menzionato CCNI, il cui articolo 14 regola le modalità di copertura dei posti disponibili e/o vacanti di Direttore dei servizi generali e amministrativi. Considerato che, per l'a.s. 2023/2024, la procedura prevista dall'articolo 14 CCNI non ha colmato le carenze di organico regionale – ferma restando la preventiva applicazione degli istituti previsti dal richiamato articolo 14 – i restanti posti del profilo di DSGA, vacanti e disponibili sono stati coperti secondo i criteri e l'ordine di priorità definiti attraverso lo strumento dell'Intesa regionale al CCNI, in attuazione e coordinamento con il CCNI e l'Intesa nazionale CCNI 23/24. Per l'anno scolastico 2023/2024, l'USR omissis ha siglato con le OO.SS. due intese regionali recanti criteri ulteriori rispetto a quelli previsti dall'articolo 14 CCNI".*

Ricostruita la questione in questi termini, si ritiene che gli elementi addotti dalla Dirigente Scolastica non siano sufficienti a dimostrare che il mancato conferimento al [dipendente] dell'incarico di DSGA sia stato disposto per effettive e oggettive ragioni diverse dalla presentazione della segnalazione.

Depongono in tal senso le seguenti concorrenti ragioni.

Dal quadro normativo descritto e dal riscontro fornito dall'USR sopra riportato, si evince che, laddove nella contrattazione di Istituto non siano stati definiti appositi criteri che consentano di individuare in modo oggettivo il personale ATA disposto ad accettare l'incarico di DSGA, il conferimento di tale incarico deve avvenire ai sensi dell'art. 14 del CCNI, il cui comma 4 rinvia - per colmare le carenze di organico - allo strumento dell'Intesa Regionale con cui vengono definiti appositi criteri di selezione, a rigore dei quali viene approvata una graduatoria provinciale alla quale fare riferimento.

Nella fattispecie all'esame, la Dirigente Scolastica sostiene di non aver attribuito nuovamente la posizione di DSGA al [dipendente] in quanto, non essendo stati stabiliti i suddetti criteri nella contrattazione integrativa di istituto e dovendo scegliere tra tre dipendenti in servizio che avevano manifestato, ai sensi dell'art. 14 comma 2 del CCNI, l'interesse a ricoprire l'incarico di DSGA (ossia il [segnalante], la dott.ssa omissis e la dott.ssa omissis), la stessa ha ritenuto di attingere a una precedente graduatoria per perdenti posto.

Per chiarezza espositiva, giova precisare che, in ogni istituto scolastico viene predisposta una graduatoria interna, stilata per ogni profilo professionale, ove il personale amministrativo viene collocato allo scopo di individuare eventuali soprannumerari nel caso di contrazione dell'organico. Tali soggetti sono noti come perdenti posto e la relativa graduatoria viene predisposta sulla base di specifici criteri che tengono conto, ad esempio, delle esigenze di famiglia, dei titoli di servizio ecc.

Non può omettersi di evidenziare, sin da ora, che tale graduatoria è completamente differente rispetto a quella predisposta per la nomina dei DSGA.

Ad ogni modo, la Dirigente Scolastica sostiene che, essendo stata individuata la sig.ra omissis sulla base di tale graduatoria, non era necessario fare riferimento alla graduatoria provinciale predisposta per il conferimento dell'incarico di DSGA, utilizzabile solo per posti vacanti.

Tuttavia, ciò che viene in rilievo in questa sede, è che - come detto - in assenza di appositi criteri stabiliti nella contrattazione di istituto per il conferimento dell'incarico di DSGA, è necessario applicare i criteri indicati nel CCNI, che non richiama - in alcun modo - la possibilità di attingere a una diversa graduatoria (la graduatoria perdenti posto) predisposta sulla base di distinti criteri. Né tale possibilità poteva ricavarsi aliunde e ciò risulta confermato dal riscontro dell'USR, che non menziona in alcun

⁶ Nota prot. omissis.

⁷ Per avere chiarimenti in merito al predetto riscontro, l'Ufficio ha avviato un'interlocuzione con l'USR con le note prott. n. omissis e n. omissis e con le mail protocollate in data 09.12.2024 (omissis) e da ultimo con la nota acquisita al prot. ANAC n. omissis di pari data.

passaggio la possibilità di individuare il DSGA utilizzando una graduatoria di istituto predisposta per finalità ulteriori e diverse da quelle della nomina del DSGA e, per di più, relativa all'anno precedente.

Si osserva, inoltre, che la Dirigente Scolastica, sulla quale - si rammenta - grava l'onere di dimostrare che il provvedimento presuntivamente ritorsivo è stato adottato per ragione diverse dalla segnalazione, non menziona alcuna norma volta a legittimare l'utilizzo di precedenti graduatorie di istituto - elaborate per soddisfare altre esigenze e quindi predisposte sulla base di criteri diversi da quelli che devono essere osservati per la nomina del DSGA - al fine di individuare il Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi, figura chiave all'interno delle scuole di tutti i livelli. D'altra parte, al fine di poter applicare il citato comma 2 dell'art. 14 ed effettuare una valutazione comparativa oggettiva, la dott.ssa *omissis* non solo avrebbe potuto attendere l'approvazione delle intese regionali per l'anno 2023/2024 (e delle relative graduatorie) ma avrebbe anche potuto, laddove avesse avuto necessità di procedere con urgenza al conferimento dell'incarico, consultare l'Ufficio scolastico regionale per capire come nominare il personale in servizio presso l'istituto scolastico che aveva manifestato la disponibilità a ricoprire l'incarico. Infatti, per poter effettuare una scelta oggettiva tra i tre dipendenti in servizio, tutti privi della seconda e della prima posizione economica, sarebbe stato possibile chiedere un chiarimento all'USR; un'ulteriore via percorribile poteva essere quella di applicare le graduatorie provinciali adottate sulla base dell'intesa regionale dell'anno precedente (2022-2023) la cui ultrattività è sancita fino alla approvazione dei nuovi accordi regionali.

Sarebbe stato, inoltre, possibile stilare una graduatoria dirigenziale dei tre dipendenti in servizio disposti a ricoprire l'incarico.

Non corrisponde, quindi, al vero quanto sostenuto dalla Dirigente scolastica ossia che l'unico criterio atto a garantire la maggiore oggettività possibile fosse quello di attingere a una precedente graduatoria di Istituto degli assistenti amministrativi, predisposta per altri fini e relativa a un anno precedente, nella quale il [segnalante] non era inserito perché non di ruolo in quell'anno.

Né la Dirigente indica ulteriori criteri oggettivi tali da dimostrare una valutazione fondata su fatti obiettivi e verificabili volti a giustificare la mancata assegnazione dell'incarico al [segnalante], né è presente agli atti alcuna censura volta a stigmatizzare l'operato del dipendente, atta a corroborare la sussistenza di un errore o di un comportamento improprio e poco collaborativo commesso dal [lavoratore].

Ciò che invece risulta dagli atti è che - se tra le varie soluzioni fosse stata seguita la graduatoria provinciale relativa all'a.s. 2023/2024- sarebbe emerso che il [dipendente] era collocato alla posizione n. 3 (fascia 7) mentre la sig.ra *omissis* non era proprio inserita nella predetta graduatoria e, peraltro, laddove fosse stata collocata nella stessa, si sarebbe trovata in una posizione non utile rispetto al [segnalante], non possedendo i medesimi requisiti.

Sembra, allora, che la Dirigente Scolastica abbia artatamente utilizzato una graduatoria di istituto, predisposta per altre finalità e relativa all'anno scolastico precedente, ove il [dipendente] non era inserito perché entrato nell'organico successivamente, al solo scopo di escludere il dipendente - poco dopo la presentazione della segnalazione e senza alcuna plausibile motivazione - dal conferimento dell'incarico di responsabilità, nonostante ne possedesse i requisiti.

Invero, laddove fosse stata seguita la corretta procedura e, quindi, fossero stati utilizzati i criteri indicati nella contrattazione integrativa nazionale, declinati nell'intesa Regionale, il [dipendente] sarebbe stato prescelto quantomeno rispetto alla dott.ssa *omissis*.

Ne consegue che: (i) lo iato temporale tra le segnalazioni e l'adozione del decreto *omissis*, (ii) la scelta di adottare una graduatoria di istituto nella quale il [dipendente] non era inserito in luogo, ad esempio, della corretta utilizzazione della graduatoria provinciale ove il dipendente era utilmente collocato nonché (iii) il difetto di ulteriori argomentazioni volte a giustificare il mancato conferimento dell'incarico al [lavoratore] disvelano un cattivo uso del potere discrezionale e finiscono per costituire degli indizi (indici) del carattere ritorsivo della determinazione n. *omissis* che non appare motivata da effettive ragioni estranee alla segnalazione.

Invero, alla luce di quanto sovra esposto, gli argomenti difensivi forniti risultano inconferenti e non dimostrano l'esistenza di effettive e concrete ragioni, non connesse alla precedente segnalazione, che giustifichino il mancato conferimento al [dipendente] dell'incarico di DSGA; mancato conferimento che, in base agli atti, continua ad apparire un'ingiusta e arbitraria reazione del datore di lavoro ad un comportamento legittimo del lavoratore (la presentazione della segnalazione).

All'esito dell'istruttoria condotta nell'ambito del procedimento sanzionatorio in oggetto, l'Autorità ritiene che:

- la Dirigente Scolastica, dott.ssa *omissis*, non abbia fornito la prova della ricorrenza di ragioni estranee alla segnalazione che possano aver giustificato l'adozione del provvedimento n. *omissis*.

DELIBERA

- dichiarare la natura ritorsiva e la conseguente nullità ai sensi dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 del provvedimento n. *omissis*;
- irrogare, tenuto conto della concreta gravità del fatto illecito, globalmente desunto dai suoi elementi oggettivi e soggettivi, alla Dirigente Scolastica, dott.ssa *omissis*, in qualità di firmatario del provvedimento n. *omissis*, la sanzione pecuniaria in misura pari a euro 5.000,00 (cinquemila), 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*".

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 20 dicembre 2024

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente