

RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE SUL WHISTLEBLOWING

Transparency International Italia, anche per l'annualità 2025, ha proseguito l'attività di monitoraggio delle pronunce emesse dalle autorità giudiziarie in materia di whistleblowing, con l'obiettivo di osservare l'evoluzione interpretativa della disciplina e comprendere come i principi di diritto vengano concretamente applicati ai singoli casi. L'analisi ha riguardato decisioni di merito e di legittimità, provenienti dall'autorità giudiziaria ordinaria e da quella amministrativa.

Di particolare rilievo appare una pronuncia che ha riconosciuto il diritto del whistleblower al risarcimento del danno subito in conseguenza delle misure ritorsive adottate nei suoi confronti. Tale decisione assume carattere fortemente innovativo poiché introduce un'applicazione concreta della tutela risarcitoria, sino ad oggi, inesistente nella prassi giurisprudenziale italiana, segnando, così, un ulteriore avanzamento nell'effettività delle garanzie previste dalla disciplina di settore.

Tra le pronunce esaminate merita, inoltre, particolare attenzione una decisione considerata pionieristica, nella quale si registra, per la prima volta, la corretta applicazione del principio dell'onere della prova, così come delineato dalla normativa sul whistleblowing. Si tratta di un passaggio particolarmente rilevante poiché contribuisce a rafforzare la tutela riconosciuta a favore del whistleblower e rappresenta un primo importante punto di riferimento nell'elaborazione giurisprudenziale della materia.

Le decisioni analizzate, nel complesso, sembrano delineare i primi orientamenti interpretativi destinati, auspicabilmente, a consolidarsi nel tempo. Dalla lettura delle prime pronunce emesse nel corso del 2026, che saranno approfondite nel report del prossimo anno, tuttavia, sembrano emergere segnali di un possibile parziale allontanamento da tali principi, con interpretazioni che appaiono, sotto taluni profili, maggiormente restrittive.

Permane, infine, un numero ancora esiguo di pronunce adottate da parte dell'ANAC. La maggior parte dei procedimenti avviati dall'Autorità si conclude con un provvedimento di archiviazione; tale dato conferma come il contenzioso e l'attività di accertamento in materia di whistleblowing risultino ancora piuttosto contenuti, in un contesto che appare, tuttora, in fase di progressivo consolidamento sul piano applicativo ed interpretativo.



Misura discriminatoria/ritorsiva Procedimento sanzionatorio

Delibera n. 460

del 26 novembre 2025

storia

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, giusta delibera n. 460 del 26 novembre 2025, ha disposto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato per presunte misure ritorsive subite da un whistleblower quale seguito della segnalazione di illeciti.

analisi

Un lavoratore in servizio presso un'amministrazione pubblica locale, con il ruolo di psicologo, nel mese di ottobre dell'anno 2023, presentava la comunicazione di presunte misure ritorsive presso il canale istituito dall'ANAC, adducendo di essere divenuto destinatario di misure discriminatorie quale seguito della segnalazione di illeciti.

La vicenda trae origine da fatti risalenti al mese di giugno dell'anno 2023 allorquando il lavoratore proponeva denuncia-querela nei confronti del vicesindaco – altresì assessore alle politiche sociali – e nei confronti del dirigente del medesimo settore, lamentando presunte irregolarità nell'assunzione di due figure professionali, segnatamente un'assistente sociale e una mediatrice culturale.

Nel mese di ottobre 2023, per il tramite del proprio difensore, il lavoratore trasmetteva una comunicazione a mezzo posta elettronica al segretario generale dell'ente, nella sua qualità di RPCT, redendolo edotto dell'avvenuta proposizione della denuncia-querela. La medesima comunicazione veniva inoltrata anche al protocollo dell'amministrazione, con conseguente diffusione della notizia all'interno dell'ente.

In seguito a tale segnalazione, il lavoratore lamentava di aver subito talune conseguenze pregiudizievoli, consistite nell'esclusione dalla partecipazione a determinati percorsi formativi promossi dall'amministrazione e nella mancata proroga ovvero il mancato rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato in essere.



Tale decisione si inseriva nell'ambito della revisione della pianta organica dell'ente, attuata mediante deliberazioni della giunta comunale, con le quali si prevedeva, per l'annualità 2024, la copertura di un posto di psicologo mediante mobilità obbligatoria e, solo in via subordinata, mediante procedura concorsuale.

La ricezione di presunte misure ritorsive determinava da parte di ANAC, nel mese di maggio 2025, l'avvio del procedimento sanzionatorio di cui all'art. 54 bis, co. 6, D. Lgs. 165/2001, finalizzato ad accertare l'eventuale natura ritorsiva delle misure adottate nei confronti del segnalante. Nel corso dell'istruttoria, l'amministrazione comunale esponeva le proprie difese, asserendo che, in riferimento alla mancata partecipazione del segnalante ai percorsi formativi, essa sosteneva che il lavoratore fosse privo dei requisiti richiesti in quanto i relativi avvisi erano riservati a soggetti in possesso di lauree afferenti ad ambiti socio-assistenziale, socio-educativo e socio-sanitario, ambiti nei quali, secondo l'ente, non poteva essere ricompresa la figura professionale dello psicologo. Quanto, invece, alla mancata proroga o al mancato rinnovo del contratto a tempo determinato, l'amministrazione osservava, in via preliminare, l'insussistenza di un obbligo giuridico in tal senso, rilevando come la normativa vigente riconosca, al più, un diritto di precedenza a favore dei lavoratori che abbiano prestato servizio per un determinato periodo, ma non imponga la prosecuzione del rapporto. Evidenziava, inoltre, che non erano state effettuate nuove assunzioni e che, nella programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2023-2025, la figura dello psicologo a tempo determinato era prevista esclusivamente per la durata dell'incarico già conferito, senza ulteriori inserimenti.

L'amministrazione aggiungeva, altresì, che il comportamento tenuto dal segnalante nel corso del rapporto di lavoro aveva determinato l'avvio di un procedimento disciplinare nei suoi confronti, in ragione di condotte ritenute litigiose e diffamatorie nei confronti di due colleghe, procedimento conclusosi con l'irrogazione della sanzione della sospensione dal servizio per la durata di giorni 10.

Con riguardo alle asserite irregolarità nelle assunzioni oggetto di denuncia, infine, l'ente precisava che la stabilizzazione delle due professioniste era avvenuta nel pieno rispetto delle disposizioni normative e procedurali vigenti, evidenziando come la relativa competenza decisionale fosse riconducibile all'ufficio del personale.

A fronte delle difese dell'amministrazione, il lavoratore esercitava il diritto di accesso agli atti e formulava proprie controdeduzioni. Egli, in particolare, sosteneva che il procedimento disciplinare e la conseguente sanzione erano stati utilizzati quale pretesto dall'amministrazione per tutelare determinati soggetti. In relazione all'esclusione dai percorsi formativi, dichiarava di non comprendere le ragioni per le quali la figura dello psicologo non fosse stata ricompresa tra quelle afferenti all'area socioassistenziale, educativa e sanitaria. In riferimento al mancato rinnovo del contratto, invece, osservava che i requisiti previsti dall'avviso di selezione dovrebbero rilevare unicamente ai fini dell'accesso iniziale e non anche ai fini della prosecuzione del rapporto di lavoro.



All'esito dell'attività istruttoria svolta secondo le modalità sopra richiamate, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha formulato le proprie considerazioni in diritto, muovendo preliminarmente dal vaglio delle condizioni di procedibilità e di ammissibilità della comunicazione avente ad oggetto presunte misure ritorsive.

*L'Autorità, in tale prospettiva, ha ritenuto applicabile al caso di specie la disciplina di cui all'art. 54 bis del D. Lgs. 165/2001, rilevando come la segnalazione di illeciti presentata innanzi all'autorità giudiziaria in data 16 giugno 2023; ne consegue che la fattispecie deve essere valutata alla luce del regime previgente in ragione del principio di applicazione della normativa *ratione temporis*. La segnalazione è stata ritenuta effettuata nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione e, pertanto, qualificabile a pieno titolo come segnalazione di whistleblowing in quanto rientrante nell'ambito oggettivo di applicazione della disciplina vigente al momento dei fatti. I fatti denunciati, difatti, risultano idonei a configurare una possibile alterazione del corretto svolgimento dell'azione amministrativa atteso che riguardava la presunta assunzione irregolare di due specifiche figure professionali, quali un'assistente sociale e una mediatrice culturale. Risulta, dunque, evidente la sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'accertamento della legittimità dell'operatore dell'amministrazione.*

Con riferimento, poi, alle misure lamentate – ossia la mancata ammissione ai percorsi formativi e il mancato rinnovo o proroga del contratto a tempo determinato – l'Autorità ha rilevato come esse si collocano temporalmente in un momento successivo alla proposizione della segnalazione, ravvisando, pertanto, la sussistenza di un nesso di consequenzialità cronologica tra la segnalazione e le determinazioni adottate nei confronti del segnalante. In effetti, a seguito della denuncia, il lavoratore non veniva ammesso ai percorsi formativi, diversamente da alcune colleghe appartenenti al medesimo settore, né otteneva il rinnovo o la proroga del contratto, nonostante avesse prestato attività lavorativa per un periodo di mesi pari a 24. L'Autorità, tuttavia, ha ritenuto che le giustificazioni addotte dall'amministrazione risultassero, nel complesso, ragionevoli e idonee ad escludere la natura ritorsiva delle misure contestate. Con riguardo all'esclusione dai percorsi formativi, è stato osservato che il mancato possesso dei requisiti richiesti non consente in alcun modo l'accesso ad iniziative formative riservate a soggetti in possesso di titoli di studio specificatamente individuati e ritenuti maggiormente pertinenti. Quanto, invece, al mancato rinnovo o alla mancata proroga del contratto, l'Autorità ha evidenziato come la determinazione del fabbisogno di personale rientri in un procedimento articolare, nel quale il dirigente di settore è chiamato a rappresentare le esigenze organizzative, mentre, l'ufficio del personale, verificata la compatibilità con la normativa vigente, sottopone eventuali proposte alla Giunta, cui spetta l'approvazione definitiva della dotazione organica.

Nel caso concreto, peraltro, è emerso come la scelta di non procedere al rinnovo del contratto trovi giustificazione anche nelle condotte tenute dal lavoratore nel corso del rapporto di impiego, le quali avevano determinato l'avvio di un procedimento disciplinare, conclusosi con l'irrogazione di una sanzione di sospensione dal servizio. Tali circostanze sono state ritenute di per sé idonee a giustificare la mancata prosecuzione del rapporto contrattuale. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Autorità ha ritenuto che gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria fossero sufficienti ad escludere la sussistenza di un intento ritorsivo, reputando le motivazioni fornite dall'amministrazioni congrue e plausibili. Ne è conseguita, pertanto, la formulazione di un giudizio negativo in ordine alla configurabilità di misure ritorsive e, conseguentemente, l'archiviazione del procedimento sanzionatorio, in ragione dell'insussistenza del necessario nesso tra la segnalazione di illeciti e le misure adottate nei confronti del segnalante.



La delibera in esame offre una ricostruzione dei presupposti applicativi della disciplina sul whistleblowing e, al contempo, una puntuale delimitazione dell'ambito di operatività delle garanzie ivi previste.

Appare condivisibile, sotto il profilo preliminare, la scelta di ricondurre la fattispecie nell'alveo dell'art. 54 bis del D. Lgs. 165/2001, in ragione del criterio della successione delle leggi nel tempo. L'Autorità dimostra, in tal senso, un approccio rigoroso nell'individuazione della disciplina applicabile ratione temporis, evitando applicazioni retroattivi del D. Lgs. 24/2023 e assicurando coerenza sistematica al proprio iter argomentativo.

Parimenti risulta la qualificazione della segnalazione quale segnalazione whistleblowing, valorizzando la finalizzazione alla tutela dell'integrità della pubblica amministrazione. L'Autorità, infatti, riconosce correttamente che la denuncia di presunte irregolarità nelle procedure di assunzione integra una fattispecie idonea ad incidere sul buon andamento e sull'imparzialità dell'azione amministrativa, soddisfacendo, così, il requisito dell'interesse pubblico sotteso alla segnalazione.

Di particolare rilievo è, poi, il ragionamento logico giuridico sotteso all'accertamento del nesso causale tra la segnalazione e le misure asseritamente ritorsive. ANAC, pur riconoscendo contiguità temporale, non attribuisce a tale elemento valore dirimente, in linea con l'orientamento secondo cui la mera successione cronologica non è di per sé sufficiente a fondare una presunzione di ritorsività. Emerge, pertanto, un'impostazione improntata ad un accertamento sostanziale e non meramente formale, che impone di verificare la concreta giustificabilità delle determinazioni datoriali. In tale prospettiva, la delibera si distingue per l'accurata valutazione delle ragioni organizzative e gestionali addotte dall'amministrazione, ritenute idonee a superare la presunzione di ritorsività. Quanto all'esclusione dai percorsi formativi, viene valorizzato il mancato possesso dei requisiti di accesso mentre, con riferimento al mancato rinnovo del contratto a termine, viene ribadita l'assenza di un obbligo giuridico di prosecuzione del rapporto, nonché la legittimità di scelte organizzative fondate sulla programmazione del fabbisogno di personale.

La delibera, pertanto, appare coerente con i principi di proporzionalità e ragionevolezza in quanto evita un'interpretazione estensiva della nozione di misura ritorsiva, scongiurando il rischio di trasformare la tutela del segnalante in una forma di immunità generalizzata; al contempo, essa ribadisce l'onere, in capo all'amministrazione, di fornire una motivazione – puntuale e documentata – delle proprie determinazioni, quale condizione necessaria per escludere la natura ritorsiva delle stesse.



Delibera n. 332

del 30 luglio 2025

storia

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, giusta delibera n. 332 del 30 luglio 2025, ha disposto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato per tentato ostacolo alla proposizione di una segnalazione di illeciti ovvero per presunte misure ritorsive subite da un whistleblower.

analisi

Il segnalante, direttore di poligono presso una sezione del tiro a segno nazionale, nel mese di luglio dell'anno 2024 ha comunicato tramite canale esterno di segnalazione ANAC talune circostanze fattuali suscettibili in misure ritorsive ovvero iniziative preordinate ad impedire la proposizione di una segnalazione di illeciti.

La vicenda trae origine nell'alveo del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa instaurato con l'ente e si sviluppa a partire dalla segnalazione con la quale egli riferiva al rappresentante legale della sezione di essere divenuto, nell'esercizio delle sue funzioni, destinatario di comportamenti offensivi e minatori da parte di un dipendente, sollecitando l'attivazione di un procedimento disciplinare nei confronti di quest'ultimo. Il segnalante, a tal fine, avanzava formale richiesta per ottenere l'acquisizione delle registrazioni del sistema di videosorveglianza e per l'accesso agli atti del procedimento disciplinare instaurato nei confronti del dipendente. Tale richiesta, tuttavia, non veniva accolta da parte del rappresentante legale che, di contro, si determinava a richiedere un parere al Garante Privacy nonché investire della questione la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Nel prosieguo della vicenda, il rappresentante legale invitava il segnalante – all'epoca dei fatti direttore del poligono – a conformarsi agli obblighi connessi all'esercizio delle proprie funzioni, contestandogli alcune inadempienze; a tali rilievi, il segnalante replicava con immediatezza, mediante puntuali osservazioni scritte, con le quali respingeva integralmente ogni addebito. Nondimeno, il rappresentante legale deliberava la revoca con effetto immediato dell'incarico di direttore di poligono, assumendo a fondamento asserite violazioni dei doveri inerenti alla funzione, ritenute idonee a determinare un pregiudizio per l'ente e a compromettere il vincolo fiduciario. Contestualmente, veniva presentato, altresì, un esposto agli organi di giustizia sportiva dell'UIITS.



Alla luce della complessiva sequenza degli eventi, il segnalante ritiene che le condotte sopra descritte integrino un tentativo di ostacolare la formalizzazione della denuncia, individuandone i profili essenziali nella mancata tempestiva conservazione delle immagini di videosorveglianza, nel diniego di accesso alla documentazione disciplinare e nella revoca dell'incarico. A tali elementi, egli affianca ulteriori profili ritorsivi, ravvisati tanto nelle contestazioni di inadempienza quanto nell'iniziativa assunta dinanzi agli organi di giustizia sportiva.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, ricevuta la segnalazione tramite il canale esterno, ha avviato il procedimento sanzionatorio, richiedendo al segnalante, riconosciuta la qualifica di whistleblower in quanto la vicenda descritta è stata ritenuta rientrante nell'ambito di applicazione della disciplina di riferimento, alcune integrazioni.

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha esaminato gli elementi forniti da entrambe le parti, anche alla luce della memoria difensiva depositata dal rappresentante legale della sezione, al fine di verificare la fondatezza delle circostanze rappresentate.

Dall'analisi complessiva della documentazione è emerso, anzitutto, che la mancata conservazione delle immagini di videosorveglianza non fosse imputabile a condotte omissive del rappresentante legale, bensì, alla tardività della richiesta, intervenuta quando il periodo di conservazione - fissato in 72 ore - era ormai decorso o prossimo alla scadenza, rendendo di fatto impossibile il recupero delle registrazioni. Parimenti, il diniego di accesso agli atti del procedimento disciplinare non è stato ritenuto indice di un intento ritorsivo, risultando, invece, giustificato dall'opposizione del dipendente interessato, in qualità di controinteressato; tale circostanza ha condotto a qualificare il diniego come legittimo e non funzionale a impedire la presentazione di una segnalazione.

Quanto alla revoca dell'incarico di direttore del poligono, l'Autorità ha rilevato come il rapporto fosse regolato da un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, caratterizzato, per sua natura, da un marcato elemento fiduciario, ritenuto venuto meno per le vicende fattuali intercorse e per le contestazioni mosse nei suoi confronti, legittimando così la cessazione del rapporto. La revoca dell'incarico, infatti, non è stata interpretata come misura punitiva collegata alla segnalazione, bensì come conseguenza della rottura del vincolo fiduciario e delle criticità emerse nella gestione dell'incarico.

Le contestazioni rivolte al segnalante, infatti, risultavano riferite a specifiche inadempienze connesse anche alla violazione di disposizioni normative, regolamentari e tecniche, considerate idonee a incidere negativamente sull'attività del poligono di tiro a segno nazionale e, quindi, sul rapporto fiduciario. La documentazione prodotta dal rappresentante legale, pertanto, ha consentito di escludere la sussistenza di finalità ritorsive nelle iniziative e misure organizzative adottate, comprese quelle relative al mancato rilascio di documentazione connessa alla licenza comunale di istruttore di tiro e al deferimento agli organi di giustizia sportiva.

Alla luce di tali risultanze, valutate in modo oggettivo e supportate da adeguati riscontri documentali, l'ANAC ha ritenuto insussistenti i presupposti, in fatto e in diritto, per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, disponendo conseguentemente l'archiviazione del procedimento.



analisi

Le valutazioni effettuate nel merito da parte di ANAC consentono di verificare la sussistenza del nesso causale tra la segnalazione di illeciti e le presunte misure ritorsive, escludendone la configurabilità in presenza di giustificazioni documentate. In questa prospettiva, infatti, assumono rilievo la tardività della richiesta di acquisizione delle immagini di videosorveglianza, che ne ha reso impossibile il recupero, nonché la legittimità del diniego di accesso agli atti, fondato sull'opposizione del controinteressato.

Particolarmente significativo è, altresì, il passaggio relativo alla revoca dell'incarico che l'Autorità riconduce alla natura fiduciaria del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e alle contestazioni mosse al segnalante. La cessazione del rapporto di lavoro viene così interpretata come conseguenza del venire meno della fiducia e non come misura ritorsiva, anche alla luce degli elementi documentali prodotti.

La delibera de quo, pertanto, evita automatismi nella qualificazione delle condotte come ritorsive, richiedendo un accertamento concreto e circostanziato.



*Misura discriminatoria/ritorsiva
Procedimento sanzionatorio*

Delibera n. 337

del 9 settembre 2025

storia

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, giusta delibera n. 337 del 9 settembre 2025, ha dichiarato la natura ritorsiva delle misure organizzative adottate nei confronti di un segnalante e, per l'effetto, ha irrogato nei confronti dell'autore delle predette misure una sanzione pecuniaria amministrativa pari ad euro 16.000.

analisi

Le condotte descritte nella comunicazione di presunte misure ritorsive tramite canale esterno di segnalazione risultavano riconducibili al Direttore dell'Unità Operativa, soggetto destinatario della segnalazione, e si inserivano in un quadro che l'Autorità Nazionale Anticorruzione, all'esito delle prime verifiche attivate a seguito della comunicazione di misure ritorsive, riteneva sintomatico di un intento discriminatorio nei confronti del segnalante, quale conseguenza della segnalazione di illeciti.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, previa richiesta di elementi integrativi, avviava un'approfondita attività istruttoria volta ad accertare la reale natura delle misure organizzative adottate nei confronti del segnalante. L'attività d'indagine si concentrava, in particolare, su una serie di profili ritenuti significativi: dall'assegnazione al segnalante di interventi chirurgici di minore rilievo, tanto sotto il profilo quantitativo quanto qualitativo, rispetto a quelli affidati ai colleghi, alla contestuale attribuzione di mansioni ritenute dequalificanti, quali attività ambulatoriali, medicazioni e adempimenti preparatori di natura routinaria. Veniva esaminata, altresì, la sostanziale preclusione dell'accesso a percorsi formativi ad elevato contenuto professionalizzante, nonché la mancata messa a disposizione di strumenti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, quali un computer e una stampante. Ulteriore elemento di indagine era rappresentato dalla pressoché totale esclusione del segnalante dalle attività svolte nelle cosiddette "sale aggiuntive", dalle quali derivava anche un compenso accessorio, con conseguente pregiudizio economico lamentato in termini di mancato guadagno.



Non meno rilevante appariva, infine, l'attribuzione - seppur temporanea e successivamente revocata - di incarichi incompatibili con le condizioni di salute del dipendente, come certificate dal medico competente, al momento del suo rientro in servizio dopo un periodo di malattia.

La complessiva configurazione di tali misure, considerate nella loro reiterazione e convergenza, induceva l'Autorità ad avviare il procedimento sanzionatorio, articolato anche attraverso l'audizione del Direttore dell'Unità Operativa e la disamina delle difese da questi formulate in relazione ai singoli addebiti.

Tuttavia, sebbene le argomentazioni difensive fossero ampiamente sviluppate e supportate da documentazione, esse non apparivano, di per sé, idonee a escludere la sussistenza di un intento discriminatorio e, di conseguenza, connotate da intento ritorsivo. In particolare, risultava carente la dimostrazione dell'esistenza di ragioni autonome, estranee alla segnalazione, idonee a giustificare le scelte organizzative adottate; rilievo non secondario assumeva, inoltre, la circostanza che il soggetto segnalato fosse a conoscenza dell'identità del segnalante, elemento idoneo a rafforzare il sospetto di una correlazione tra la segnalazione e le misure pregiudizievoli successivamente poste in essere.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, avviato il procedimento sanzionatorio e accertata la natura ritorsiva delle misure adottate, ha proceduto a individuare la disciplina applicabile secondo il criterio del tempus regit actum, facendo riferimento all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001. In tal senso, ha trovato applicazione la normativa vigente al momento della segnalazione, in conformità a quanto espressamente previsto dal d.lgs. n. 24/2023, il quale stabilisce che per le segnalazioni effettuate anteriormente alla sua entrata in vigore - nonché per quelle presentate entro il 14 luglio 2023 - continuano a trovare applicazione le disposizioni previgenti.

Nel delineare il perimetro applicativo delle tutele riconoscibili, l'Autorità ha altresì verificato la sussistenza, in capo al segnalante, della qualifica di whistleblower, presupposto imprescindibile per l'operatività delle garanzie previste dall'ordinamento. Tale valutazione è stata condotta alla luce del contesto in cui i fatti erano stati appresi e della natura degli interessi coinvolti. Nel caso di specie, le irregolarità denunciate risultavano conosciute dal segnalante nell'esercizio delle proprie funzioni e apparivano idonee a ledere valori di rilievo pubblicistico, quali l'integrità dell'azione amministrativa e il buon andamento della stessa. Proprio la convergenza tra la dimensione lavorativa e l'interesse pubblico tutelato ha consentito di riconoscere al segnalante la piena qualifica di whistleblower, con conseguente applicazione delle misure di protezione avverso eventuali ritorsioni.

All'esito dell'istruttoria, l'Autorità ha proceduto ad una valutazione complessiva tanto del contenuto della segnalazione di misure ritorsive quanto delle deduzioni difensive articolate dal soggetto segnalato. Tale scrutinio ha condotto a ritenere sussistente un nesso di consequenzialità tra la segnalazione e le determinazioni organizzative successivamente adottate, non emergendo elementi idonei a dimostrare l'esistenza di ragioni autonome e indipendenti tali da giustificarle. Le misure in questione sono state, pertanto, qualificate come illegittime e connotate da un effetto sostanzialmente demansionante.

In ragione di tali conclusioni ovvero in esercizio del potere sanzionatorio attribuito, l'Autorità ha disposto l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti dell'autore delle condotte ritenute ritorsive, determinandola nella misura di euro 16.000.



La delibera in esame, anche alla luce del carattere in parte innovativo rappresentato dall'irrogazione di una sanzione pecuniaria non meramente prossima al minimo edittale, sollecita alcune riflessioni critiche circa l'effettiva adeguatezza delle linee guida e del sistema sanzionatorio delineato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Un primo profilo problematico attiene alla tempistica del procedimento. I fatti oggetto di segnalazione risalgono al 2022 e hanno prodotto effetti pregiudizievoli protrattisi nel corso delle annualità 2023 e 2024, sino alla formale comunicazione delle misure ritorsive nel febbraio 2024. Nonostante ciò, l'attivazione concreta dell'iter sanzionatorio si colloca in un momento significativamente successivo: la richiesta di integrazioni interviene solo nell'ottobre 2024, mentre l'avvio del procedimento si registra nel mese di febbraio dell'anno 2025, con decisione finale adottata nel settembre dello stesso anno. Tale dilatazione temporale appare difficilmente conciliabile con l'esigenza di assicurare una tutela effettiva e tempestiva al segnalante, il quale, nelle more, ha continuato a subire gli effetti (pregiudizievoli) delle misure discriminatorie.

Ulteriore elemento di riflessione riguarda l'entità della sanzione irrogata, pari ad euro 16.000. Sebbene essa si discosti dalle prassi precedenti, generalmente orientate verso il minimo edittale, permangono dubbi circa la sua effettiva capacità deterrente. La mancanza di diffusione e di pubblicità del provvedimento, unitamente all'anonimizzazione dei soggetti coinvolti, rischia infatti di attenuarne l'impatto sia sul piano generale sia all'interno dell'ente di riferimento, impedendo che la sanzione assuma una funzione realmente dissuasiva. A ciò si aggiunge una certa opacità nei criteri di valutazione della proporzionalità e della gravità, soprattutto se si considera il raffronto con precedenti analoghi, nei quali condotte non meno incisive hanno comportato sanzioni di minore entità.

Non meno rilevante è il rapporto tra procedimento sanzionatorio e procedimento penale. Nel caso di specie, la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria non ha determinato la sospensione del procedimento dinanzi all'ANAC, diversamente da quanto avviene in presenza di un giudizio instaurato dinanzi al giudice del lavoro. Tale asimmetria solleva interrogativi in ordine alla coerenza del sistema e al rischio di valutazioni non pienamente coordinate tra le diverse sedi.

Analoga criticità emerge con riferimento all'eventuale instaurazione di un giudizio civile. È verosimile ritenere che il segnalante sia indotto ad attendere l'esito del procedimento amministrativo prima di adire il giudice del lavoro, anche per evitare la sospensione del procedimento ANAC e il conseguente allungamento dei tempi. Tuttavia, ciò finisce per incidere negativamente sulla tempestività della tutela giurisdizionale, già compromessa dalla fisiologica durata del processo civile, salvo il ricorso a strumenti d'urgenza.

A tali profili si affianca una considerazione di carattere sistemico: l'irrogazione della sola sanzione pecuniaria, pur rappresentando un riconoscimento formale della lesione subita, non appare sufficiente a riequilibrare concretamente la posizione del segnalante. Quest'ultimo, infatti, continua a operare all'interno della medesima struttura organizzativa, alle dipendenze del soggetto sanzionato, che permane in posizione apicale. Ne deriva una situazione di evidente criticità sul piano relazionale e funzionale, che rischia di vanificare, almeno in parte, l'efficacia delle tutele approntate.

In tale prospettiva, si può ritenere che un più incisivo effetto dissuasivo nei confronti del soggetto segnalato possa derivare, in concreto, solo dall'eventuale accertamento di responsabilità in sede penale. Parallelamente, appare auspicabile un'evoluzione del sistema sanzionatorio in senso maggiormente articolato, che affianchi alle sanzioni pecuniarie anche misure di carattere organizzativo, quali il trasferimento o la riallocazione funzionale dei soggetti coinvolti, così da garantire una tutela più effettiva e sostanziale del segnalante e un migliore equilibrio all'interno dell'ambiente lavorativo.



Delibera n. 237

del 21 maggio 2025

storia

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, giusta delibera n. 237 del 21 maggio 2025, ha disposto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato per presunte misure ritorsive adottate nei confronti della persona segnalante quale seguito per la proposizione di due denunce presso la procura della repubblica territorialmente competente.

analisi

Nel mese di febbraio dell'anno 2023 il segnalante comunicava tramite canale esterno di segnalazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione di essere divenuto destinatario di talune misure asseritamente ritorsive, sostanziatisi in due procedimenti disciplinari aventi ad oggetto fatti appresi nell'esercizio delle proprie funzioni all'interno dell'amministrazione di appartenenza, riconducibili alla proposizione di una denuncia presso la Procura della Repubblica territorialmente competente. A ciò si aggiungevano ulteriori iniziative ritenute, dallo stesso segnalante, discriminatorie, quali la revoca delle credenziali di accesso alle banche dati istituzionali, l'esclusione dallo svolgimento di specifiche attività lavorative nonché il trasferimento presso altra struttura.

L'origine della vicenda in esame si colloca nel mese di maggio dell'anno 2019 allorché il segnalante denunciava di essere stato destinatario di un tentativo di corruzione, volto alla realizzazione di operazioni fittizie concernenti l'esportazione di prodotti alcolici soggetti ad accisa. In tale circostanza, egli affermava di aver acquisito elementi idonei a prospettare il possibile coinvolgimento di ulteriori funzionari. Determinato a riferire i fatti di presunta natura illecita, presentava un esposto alla Procura della Repubblica territorialmente competente, rappresentando l'episodio che lo aveva coinvolto in prima persona e le circostanze ulteriori di cui era venuto a conoscenza. Il pubblico ministero titolare del fascicolo disponeva, quindi, che il segnalante e il suo diretto superiore procedessero allo svolgimento di verifiche interne sui fatti denunciati. Successivamente, un nuovo direttore generale, informato dell'indagine in corso, convocava entrambi per acquisire chiarimenti, ricevendo, tuttavia, soltanto informazioni di carattere sommario.

La persona segnalante, in seguito, veniva incaricato da parte dell'autorità giudiziaria di svolgere accertamenti in materia di importazioni di dispositivi sanitari di protezione individuale; nell'ambito di tale attività, egli raccoglieva elementi informativi suscettibili di rilievo penale e, nel mese di aprile 2020, partecipava alle operazioni di sequestro di una parte dello stock di mascherine, risultate non conformi all'uso. In concomitanza con tali sviluppi, il dirigente pro tempore veniva rimosso dall'incarico e sostituito.



Secondo la ricostruzione del segnalante, è proprio a partire da tali eventi che si sarebbe manifestata una progressiva sequenza di iniziative a carattere ritorsivo nei suoi confronti. In primo luogo, lo stesso veniva privato degli accessi informatici alle banche dati istituzionali mediante la revoca integrale delle credenziali di accesso, con conseguente impossibilità di svolgere attività operative. Successivamente, veniva sottoposto a un audit interno, nel corso del quale gli venivano richiesti chiarimenti circa le numerose interrogazioni effettuate sui sistemi informatici e, nella medesima giornata, veniva comunicata l'iscrizione nel registro degli indagati per il reato di accesso abusivo a sistemi informatici, procedimento poi conclusosi con archiviazione, cui faceva seguito l'avvio di un correlato procedimento disciplinare. Veniva avviato, altresì, un ulteriore procedimento disciplinare in relazione ad alcuni commenti pubblicati sul suo profilo Facebook e ripresi da un articolo di stampa, riguardanti un'impresa coinvolta in dichiarazioni di esportazione di rottami ferrosi. La persona segnalante, infine, veniva trasferito ad altra unità operativa, in assenza di adeguata motivazione, con conseguente demansionamento, essendo stato assegnato a un ufficio privo di competenze coerenti con il proprio profilo professionale.

La concatenazione di tali misure, ritenuta espressiva di un intento ritorsivo da parte della persona segnalante, determinava l'intervento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, la quale avviava le attività istruttorie funzionali all'accertamento dei presupposti per l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio di propria competenza.

Nel mese di aprile dell'anno 2023, dunque, a seguito dell'avvio del procedimento sanzionatorio, l'Autorità Nazionale Anticorruzione procedeva alla formale contestazione degli addebiti, articolata in forma cumulativa e rivolta a tutti i soggetti individuati, in via preliminare, quali possibili responsabili delle condotte in astratto ritenute ritorsive. A tali contestazioni facevano seguito controdeduzioni difensive, corredate da documentazione puntuale, la cui disamina consentiva all'Autorità di vagliare le contestazioni prospettate. Un'adeguata valutazione degli atti e dei riscontri acquisiti conduceva, infatti, ad escludere la sussistenza di qualsivoglia intento ritorsivo sotteso alle misure organizzative adottate nei confronti della persona segnalante, facendo emergere, di contro, una prospettazione fattuale connotata da elementi oggettivi e giustificativi idonei a ricondurre le determinazioni assunte nell'alveo di scelte amministrative discrezionali.

Per ciascuno dei profili oggetto di contestazione, infatti, l'istruttoria permetteva di escludere l'esistenza di un nesso di causalità tra le segnalazioni di illeciti ed i provvedimenti successivamente adottati, nonché di rilevare l'assenza ab origine di elementi sintomatici di un intento ritorsivo. Le misure ritenute ritorsive e/o discriminatorie da parte della persona segnalante si sono rivelate, nel corso dell'attività istruttoria, sorrette da autonome ragioni organizzative o da circostanze fattuali adeguatamente comprovate che esulano le segnalazioni di illeciti effettuate.

In particolare, con riguardo all'estromissione dagli accessi informatici e all'ipotesi di demansionamento, veniva esclusa qualsivoglia finalità ritorsiva, anche alla luce della sopravvenuta sentenza di assoluzione con formula piena in sede penale, ritenuta idonea a fugare ogni residuo dubbio circa la configurabilità di condotte discriminatorie o punitive. Analogamente, in relazione alle asserite pressioni connesse all'attività di audit e alla contestuale iscrizione nel registro degli indagati per accesso abusivo a sistemi informatici, le risultanze istruttorie e gli esiti del giudizio penale deponevano univocamente nel senso dell'assenza di qualsivoglia intento ritorsivo.



L'analisi della sequenza temporale degli eventi consentiva, altresì, di escludere che il successivo trasferimento del dipendente potesse costituire una conseguenza della revoca delle credenziali di accesso. Quanto all'audit, invece, esso appariva giustificato dalla necessità di verificare gli accessi ai sistemi informatici ritenuti anomali e non riconducibili alle ordinarie mansioni d'ufficio, circostanza che, anche alla luce delle valutazioni espresse innanzi all'autorità giudiziaria penale, integrava situazioni tali da imporre gli obblighi di segnalazione previsti dall'ordinamento. Parimenti, con riferimento al procedimento disciplinare instaurato in relazione a commenti pubblicati sul profilo Facebook, non emergevano elementi idonei a suffragare la natura ritorsiva dell'iniziativa. Ciò in quanto le determinazioni dell'amministrazione si inscrivevano, piuttosto, nell'esercizio delle prerogative volte alla tutela dell'immagine e del prestigio istituzionale, ferma restando la necessità che l'eventuale irrogazione di sanzioni disciplinari sia assistita da un adeguato e puntuale supporto motivazionale. Da ultimo, il trasferimento del segnalante presso altra unità operativa, l'istruttoria consentiva di escludere la sussistenza di finalità discriminatorie o ritorsive, risultando tale misura riconducibile a scelte di natura organizzativa e gestionale e, quindi, del tutto autonome e prive di correlazione con le pregresse segnalazioni di illeciti.

La valutazione complessiva, sistematica e approfondita del compendio probatorio acquisito in atti da parte dell'Autorità, faceva pervenire la stessa alla conclusione circa l'insussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere sanzionatorio. Gli elementi a discarico raccolti apparivano, di per sé, esaustivi e coerenti nel comprovare le ragioni difensive addotte, imponendo la conseguente archiviazione delle contestazioni formulate in sede di avvio del procedimento sanzionatorio. È in tale prospettiva che assumeva rilievo dirimente anche la sopravvenuta pronuncia assolutoria con formula piena, la quale contribuiva in maniera determinante a consolidare il convincimento dell'Autorità circa l'insussistenza di profili di responsabilità, legittimando, in via definitiva, la chiusura del procedimento mediante archiviazione.

Orbene, la delibera in commenta evidenzia in modo significativo il ruolo centrale assunto dal procedimento penale quale parametro di riferimento per la valutazione dei medesimi fatti in sede amministrativa. In particolare, la sospensione del procedimento sanzionatorio in attesa della definizione del giudizio penale appare espressione di un principio di coerenza dell'azione amministrativa, volto ad evitare possibili contraddizioni nello svolgimento di attività di accertamento che vengono condotte da parte di due (distinte) autorità sui medesimi fatti. L'esito assolutorio con formula piena, infatti, ha assunto valenza dirimente, incidendo in maniera determinante sull'esclusione dell'intento ritorsivo e, più in generale, sull'insussistenza dei presupposti sanzionatori. Tale impostazione conferma come il coordinamento tra l'attività giurisdizionale penale e la potestà amministrativa costituisca un presidio essenziale di garanzia, sia per l'amministrazione sia per il soggetto coinvolto, assicurando una valutazione unitaria e non frammentata dei fatti, non pervenendo, in tal senso, a soluzioni tra loro contrastanti.



Sentenza n. 1680 del 6 giugno 2025

storia

La Sezione Lavoro del Tribunale di Milano, giusta sentenza n. 1680 del 6 giugno 2025, accerta e dichiara la nullità del licenziamento intimato nei confronti di un segnalante di illeciti e, per l'effetto, ordina al datore di lavoro la reintegrazione nel posto di lavoro, unitamente al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione per il calcolo del TFR.

analisi

La vicenda de quo trae origine dall'impugnazione di un licenziamento per giusta causa da parte di un lavoratore che, in seguito alla partecipazione ad una "global survey aziendale" interna all'azienda, predisposta dal dipartimento delle risorse umane, manifestava il proprio malcontento nei confronti dell'ambiente lavorativo. Il lavoratore, in particolare, in detta occasione esprimeva una valutazione negativa del rapporto intercorrente con la propria responsabile, lamentando la mancanza di autonomia operativa ed un clima caratterizzato da scarsa fiducia. Sebbene il questionario fosse presentato come anonimo, la richiesta di alcune informazioni, quali la sede lavorativa ed il reparto di appartenenza, rendeva possibile risalire all'identità del partecipante alla survey aziendale. Le medesime criticità espresse nella survey erano state segnalate, altresì, attraverso il canale interno di whistleblowing predisposto dall'azienda, così previsto dalla normativa di riferimento.

Il lavoratore, dunque, dopo tali iniziative, veniva raggiunto da una contestazione disciplinare contenente diversi addebiti, nei quali veniva rimproverato, tra l'altro, di aver gestito la propria attività privilegiando aspetti amministrativi rispetto a quelli commerciali, di non aver adeguatamente formato i clienti, di aver limitato i contatti con potenziali clienti al solo canale telefonico, di aver formulato proposte commerciali inappropriate e di non aver coordinato correttamente la rete di agenti. Venivano attribuiti, inoltre, comportamenti di insubordinazione nei confronti dei superiori gerarchici e, in considerazione di ciò, l'azienda disponeva nei confronti del lavoratore (ovvero del segnalante) la misura del licenziamento per giusta causa.

La natura illegittima e ritorsiva del licenziamento intimato al lavoratore induceva quest'ultimo a rivolgersi al giudice del lavoro, asserendo che la misura del licenziamento non fosse realmente fondata sulle contestazioni disciplinari, bensì, rappresentasse piuttosto una reazione alla sua condotta critica, correlata alla valutazione negativa del rapporto intercorrente con il proprio superiore. Il medesimo rappresentava, inoltre, di essersi avvalso del canale interno di whistleblowing e che, a suo avviso, la misura del licenziamento intimato raffigurava un provvedimento espulsivo volto a celare intenti di natura ritorsiva.



L'attività istruttoria svolta dal giudice del lavoro nel corso del giudizio di prime cure ha consentito di chiarire la reale natura del licenziamento, facendo emergere il suo carattere ritorsivo. Tale conclusione è stata raggiunta attraverso un'adeguata analisi delle circostanze concrete del caso di specie, lette ed interpretate alla luce dei consolidati orientamenti giurisprudenziali in tema di ripartizione dell'onere della prova nel licenziamento per giusta causa.

Nel caso di licenziamento per giusta causa, infatti, grava sul lavoratore l'onere di provare l'eventuale natura ritorsiva del provvedimento; egli, dovrà, dunque, provare l'esistenza di un motivo illecito e che tale motivo sia stato determinante ed esclusivo ai fini del recesso. Nel caso de quo, tuttavia, si assiste ad un ribaltamento del principio generale dell'onere della prova prescritta in materia di diritto del lavoro poiché il lavoratore, essendosi avvalso del canale interno di segnalazione di illeciti, può essere qualificato come whistleblower. L'aver utilizzato un canale di segnalazione previsto dalla legge attiva, infatti, una tutela rafforzata che comporta un'inversione dell'onere della prova: non spetta al lavoratore dimostrare la ritorsione, bensì, è il datore di lavoro a dover provare che il licenziamento si fonda su motivi estranei e non correlati alla segnalazione di illeciti.

Un elemento particolarmente significativo nel caso concreto è rappresentato dalla stretta vicinanza temporale tra la segnalazione e la contestazione disciplinare. Questa sequenza temporale è stata interpretata come un indizio della reale finalità del licenziamento.

È alla luce di tali circostanze che il giudice ha formulato il proprio giudizio di convincimento, ritenendo che il provvedimento fosse effettivamente motivato da intenti ritorsivi e, per l'effetto, ha dichiarato nullo il licenziamento, con conseguente reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro.

La disamina della pronuncia in esame si concentra esclusivamente sui profili attinenti alla disciplina del whistleblowing, tralasciando volutamente le questioni di natura giuslavoristica sottese alla vicenda che, pur rilevanti, non vengono esaminate per esigenze di sintesi e di attinenza nella presente sezione.

Detta pronuncia si connota per innovatività poiché, per la prima volta, si assiste alla valorizzazione in modo incisivo di uno degli aspetti più qualificanti della disciplina sul whistleblowing, ossia l'inversione dell'onere della prova. L'organo giudicante, infatti, non si è limitato a verificare la fondatezza formale delle contestazioni disciplinari ma ha ricondotto la vicenda nell'alveo delle tutele rafforzate previste per il segnalante. In tale prospettiva, risulta decisivo il passaggio rappresentato proprio dallo spostamento del carico probatorio: l'accertamento della segnalazione interna effettuata da parte del lavoratore secondo i canali previsti impone che l'onere di provare l'estraneità del recesso rispetto alla segnalazione sul datore di lavoro. Si tratta di un meccanismo che incide profondamente sull'equilibrio processuale, rafforzando in modo concreto la posizione del whistleblower.

La decisione de quo, dunque, appare particolarmente significativo posto che ribadisce come, ai fini dell'applicazione di tale regime di tutele, non assuma rilievo il contenuto della segnalazione, ma il solo fatto che essa sia stata effettuata secondo le modalità previste dalla normativa. Nel caso di specie, il datore di lavoro non è riuscito a fornire una prova adeguata circa l'autonomia delle ragioni poste a fondamento del licenziamento, anche alla luce della stretta contiguità temporale tra la segnalazione e l'avvio del procedimento disciplinare. Tale elemento è stato correttamente valorizzato dal giudice quale indice sintomatico della finalità ritorsiva.

In definitiva, possiamo affermare che la pronuncia traccia il perimetro applicativo della disciplina sul whistleblowing con particolare riferimento al principio dell'onere della prova, mostrando come la sua non rappresenti un mero principio inapplicato ma uno strumento effettivo di tutela, capace di incidere in modo determinante sull'esito della controversia innestata innanzi l'autorità giudiziaria.



Sentenza n. 951 del 6 novembre 2025

storia

La Sezione Lavoro del Tribunale di Bergamo, con sentenza n. 951 del 6 novembre 2025, ha dichiarato la nullità delle misure organizzative adottate nei confronti della persona segnalante e ha condannato il legale rappresentante pro tempore al pagamento di una somma di denaro nella misura pari ad euro 25.000 a titolo di risarcimento per i danni patiti.

analisi

La vicenda trae origine dalla proposizione di un ricorso ex art. 414 c.p.c., attraverso il quale la parte ricorrente ha inteso rappresentare una sequenza di fatti inerenti al rapporto di lavoro, ritenuti lesivi e vessatori nei suoi confronti. La ricorrente, in particolare, ha dedotto di aver superato un concorso pubblico e di essere stata assunta presso il Consorzio di Polizia Locale, ove ha svolto le proprie mansioni con la qualifica di agente. Nel corso del rapporto di lavoro veniva eletta, altresì, quale componente della RSU e, nell'ambito di tale funzione, segnalava all'ANAC presunte irregolarità aventi ad oggetto l'erogazione di buoni pasto, delle indennità di turno e dei permessi studio a favore di soggetti non legittimati. A tali iniziative si affiancava la proposizione, congiuntamente ad un collega, di una denuncia alla Guardia di Finanza per ulteriori anomalie riscontrate. La lavoratrice riferiva, inoltre, di aver attivato una procedura di whistleblowing, lamentando, tuttavia, la successiva indebita rivelazione della propria identità.

Secondo quanto esposto, nel mese di luglio dell'anno 2019, nel corso di una riunione, il Presidente dell'ente di riferimento avrebbe rivolto espressioni dal contenuto minaccioso, prospettando azioni nei confronti degli autori delle segnalazioni. Successivamente, con l'insediamento di un nuovo Comandante, la ricorrente sarebbe stata trasferita ad altro ufficio e assegnata a servizi appiedati, svolti in condizioni climatiche avverse e con dispositivi di protezione individuale ritenuti inadeguati.

A seguito di visita del medico competente, la dipendente veniva temporaneamente esonerata dall'addestramento al poligono per via di una protesi all'orecchio sinistro; nondimeno, il Comandante disponeva il ritiro dell'arma di servizio e la revoca della qualifica di agente di pubblica sicurezza, provvedimento che veniva poi annullato dal TAR. La ricorrente lamentava, pertanto, di essere stata destinataria di un progressivo demansionamento, essendo stata assegnata all'ufficio notifiche e agli accertamenti anagrafici, con attribuzione di mansioni ritenute meramente esecutive e inferiori rispetto al proprio inquadramento contrattuale, nonché privata degli strumenti necessari allo svolgimento dell'attività, come le credenziali di accesso ai sistemi informatici.



Nel medesimo contesto, la lavoratrice denunciava di essere stata oggetto di condotte denigratorie da parte del Comandante, sia in occasioni ufficiali sia in ambiti informali, e di essere stata progressivamente isolata sotto il profilo professionale e relazionale. A ciò si aggiungeva la redazione, da parte dello stesso, di relazioni dal contenuto ritenuto dalla stessa diffamatorio, nonché l'attribuzione di valutazioni negative in sede di performance. La ricorrente veniva inoltre impiegata in servizi di pronto intervento pur senza essere dotata dell'arma ed incaricata di attività di notifica e accertamento senza il supporto di colleghi e priva di strumenti di autodifesa. Nel corso di uno di tali servizi, la stessa riferiva di essere stata vittima di un'aggressione violenta da parte di un soggetto sottoposto a controllo, riportando rilevanti conseguenze fisiche e psichiche, tra cui l'avulsione parziale di tre denti, ipoacusia e l'insorgenza di disturbi ansioso-fobici e attacchi di panico.

Alla luce di tali circostanze, la ricorrente deduceva la sussistenza di una pluralità di condotte riconducibili al fenomeno del mobbing, allegando l'esistenza di un ambiente lavorativo stressogeno e nocivo e il conseguente patimento di un danno biologico, quantificato nella misura del 30%, oltre a danni di natura morale, esistenziale e professionale.

Si costituiva in giudizio, pertanto, la parte resistente che procedeva a contestare integralmente le allegazioni avversarie, negando la configurabilità di condotte mobbizzanti. In particolare, la difesa della parte resistente evidenziava che la ricorrente non sarebbe mai stata adibita a servizio appiedato, essendole stato assegnato un veicolo di servizio (modello Fiat Panda), che i procedimenti disciplinari avviati nei suoi confronti risultavano giustificati da specifiche incongruenze emerse e che non poteva ravvisarsi alcun demansionamento, atteso che le attività di notificazione e accertamento anagrafico rientravano tra le mansioni proprie degli agenti di polizia locale. Veniva sottolineato, da ultimo, come l'episodio aggressivo si fosse verificato in un momento successivo alle dimissioni del Comandante, quando questi non rivestiva più tale incarico.

Orbene, l'istruttoria espletata nel corso del giudizio ha consentito al giudice di acquisire un quadro fattuale ampio e coerente, tale da orientare il proprio convincimento verso la declaratoria di nullità delle misure organizzative adottate nei confronti della ricorrente, in quanto ritenute causalmente connesse alla sua attività di segnalazione, svolta nella qualità di whistleblower. Dalla documentazione prodotta e dagli accertamenti compiuti è emerso che la lavoratrice aveva formulato segnalazioni interne all'ente, aventi ad oggetto presunte irregolarità nella distribuzione di benefici economici, quali buoni pasto, indennità di turno e permessi studio, concessi, secondo la prospettazione della parte ricorrente, a soggetti privi dei requisiti normativamente previsti. A tali iniziative si affiancava una denuncia presentata alla Guardia di Finanza, concernente ulteriori anomalie relative all'impiego di fondi regionali e cofinanziamenti, nonché alla corresponsione di premi di produzione. Il giudice ha ritenuto che tali condotte integrassero a pieno titolo segnalazioni riconducibili al fenomeno del whistleblowing e, come tali, meritevoli della tutela apprestata dalla normativa vigente al tempo dei fatti.

Nel delineare il proprio percorso argomentativo, l'organo giudicante ha preso in esame sia l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della disciplina di riferimento, sia il peculiare criterio di ripartizione dell'onere della prova che la caratterizza. In particolare, è stato ribadito il principio secondo cui incombe sull'amministrazione dimostrare che le misure organizzative adottate nei confronti del segnalante siano sorrette da ragioni autonome e non riconducibili alle segnalazioni effettuate.



Nel caso di specie, la ricorrente ha dedotto di essere stata destinataria, in stretta successione temporale rispetto agli esposti, di una serie di provvedimenti ritenuti ritorsivi, tra cui l'avvio di procedimenti disciplinari asseritamente infondati, la revoca dell'arma di servizio, l'assegnazione a diverse mansioni presso l'ufficio notifiche e una valutazione professionale negativa. A fronte di tali allegazioni, il giudice ha rilevato come la parte resistente non fosse riuscita a fornire una prova adeguata della legittimità e dell'autonoma giustificazione di tali misure.

La prossimità temporale tra le segnalazioni e i provvedimenti adottati ha costituito un elemento indiziario significativo che l'amministrazione non è stata in grado di neutralizzare mediante una dimostrazione puntuale della loro estraneità rispetto all'attività di denuncia. I procedimenti disciplinari, successivamente archiviati, sono stati ritenuti privi di un solido fondamento sin dalla loro origine; analogamente, la valutazione negativa della performance non è risultata supportata da elementi concreti, soprattutto alla luce delle precedenti valutazioni favorevoli conseguite dalla parte ricorrente.

Quanto all'assegnazione all'ufficio notifiche, è stato accertato che la lavoratrice era stata destinata a mansioni di contenuto inferiore rispetto al proprio inquadramento, incontrando ostacoli operativi nello svolgimento delle stesse, quali la mancata attribuzione delle credenziali di accesso ai sistemi informatici. Diversamente, il provvedimento di ritiro dell'arma è stato ritenuto giustificato da esigenze di tutela della salute, in conformità alle prescrizioni del medico competente, che aveva sconsigliato l'uso di armi da fuoco in considerazione delle condizioni uditive della dipendente; tale misura è stata, pertanto, esclusa dal novero degli atti ritorsivi.

Alla luce di tali considerazioni, il giudice ha ritenuto che le misure organizzative contestate fossero illegittime e ne ha conseguentemente dichiarato la nullità.

Con riferimento alla dedotta configurabilità di condotte di mobbing, invece, il ricorso è stato accolto solo in parte. Secondo l'elaborazione giurisprudenziale consolidata, il mobbing si sostanzia in una pluralità di comportamenti sistematici e reiterati, caratterizzati da finalità persecutorie e idonei a determinare un progressivo isolamento ed una compromissione dell'equilibrio psico-fisico del lavoratore. Elemento qualificante della fattispecie è, dunque, la presenza di un disegno unitario volto all'emarginazione del dipendente.

Nel caso de quo, pur essendo emerse condotte oggettivamente lesive, quali il demansionamento, l'isolamento e atteggiamenti denigratori posti in essere sia da colleghi sia dal superiore gerarchico, il giudice non ha ritenuto sufficientemente provata l'esistenza di un intento persecutorio unitario tale da integrare pienamente la fattispecie di mobbing. Nondimeno, tali comportamenti sono stati ritenuti idonei a determinare un ambiente lavorativo nocivo e stressogeno, che il datore di lavoro non ha adeguatamente prevenuto né contrastato, configurando così una responsabilità ai sensi dell'art. 2087 c.c., quantomeno a titolo colposo. Le risultanze testimoniali acquisite hanno corroborato tale ricostruzione.

Per quanto concerne l'episodio di aggressione subito dalla ricorrente durante l'espletamento di un accertamento anagrafico, esso è stato qualificato come evento fortuito, imputabile alla condotta di terzi, estranei all'organizzazione e non riconducibile al rischio tipico della prestazione lavorativa. Il giudice ha evidenziato come tale attività sia ordinariamente svolta anche da un singolo operatore e possa essere affidata persino a personale non dotato della qualifica di pubblica sicurezza, trattandosi di un'attività a basso rischio, come attestato dal documento di valutazione dei rischi. Solo in relazione a servizi di pattugliamento straordinari è prevista la presenza di più operatori e il collegamento costante con la centrale operativa.



In ordine alla quantificazione del danno richiesto dalla parte ricorrente, il giudice ha richiamato i più recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di danno non patrimoniale, volti a evitare duplicazioni risarcitorie e a circoscrivere la tutela ai soli pregiudizi effettivi e di apprezzabile gravità. In tale ambito, si distingue tra danno dinamico-relazionale, incidente sulla vita di relazione e coincidente con il danno biologico, e danno morale, inteso quale sofferenza interiore soggettiva. Nel caso concreto, tuttavia, non è stata raggiunta la prova di un danno biologico permanente causalmente riconducibile alle condotte datoriali. Il consulente tecnico d'ufficio ha escluso che il disagio lamentato dalla ricorrente si fosse tradotto in una patologia clinicamente accertabile, negando così la sussistenza di un danno alla salute. Tali conclusioni sono state condivise dal giudice, con conseguente esclusione tanto del danno biologico quanto di quello esistenziale, ritenuto non autonomo rispetto alla componente dinamico-relazionale. Parimenti, è stata esclusa la risarcibilità di una componente punitiva del danno, non prevista dall'ordinamento in assenza di una specifica disposizione normativa.

Diversamente, è stato riconosciuto il danno morale, individuato nella sofferenza interiore patita dalla ricorrente quale conseguenza delle condotte protrattesi nel tempo. Tale pregiudizio è stato ritenuto dimostrabile anche in via presuntiva, sulla base degli elementi emersi nel corso del giudizio, dai quali è risultato un contesto lavorativo caratterizzato da ostilità, isolamento e mortificazione personale.

La liquidazione del danno è stata infine effettuata in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c., tenendo conto sia del demansionamento subito, sia dell'intensità delle sofferenze morali conseguenti alle condotte accertate.

La decisione in esame assume importanza per la rigorosa applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di danno non patrimoniale, ponendosi nel solco di un orientamento volto a circoscrivere il risarcimento entro confini ben definiti e coerenti. Il giudice, infatti, esclude il riconoscimento del danno biologico in difetto di un accertamento medico-legale idoneo a comprovare una concreta lesione dell'integrità psico-fisica, ribadendo che il mero patimento soggettivo o il disagio, seppur apprezzabili, non assurgono di per sé a fondamento di tale voce risarcitoria. Parimenti, viene negata autonomia al danno esistenziale, ricondotto nell'alveo del danno dinamico-relazionale e, pertanto, non suscettibile di autonoma liquidazione, in linea con l'esigenza di evitare indebite duplicazioni risarcitorie. Di contro, il giudice attribuisce rilievo al danno morale, inteso quale sofferenza interiore patita dal soggetto leso, riconoscendone la risarcibilità anche sulla base di presunzioni, desunte dal complessivo contesto fattuale.

In tale prospettiva, assume particolare rilevanza la comprovata ostilità dell'ambiente lavorativo, connotato da dinamiche ritenute mortificanti, idonee ad ingenerare un significativo turbamento nella sfera interiore della lavoratrice. La liquidazione del danno in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., si rivela dunque coerente con la natura del pregiudizio accertato e con l'impossibilità di una sua puntuale quantificazione.

La pronuncia in esame, infine, ribadisce con chiarezza l'estraneità dell'ordinamento interno a logiche di natura punitiva in ambito risarcitorio, confermando che il ristoro del danno deve mantenere una funzione eminentemente compensativa, ancorata alla prova del pregiudizio effettivamente sofferto. Ne deriva un impianto argomentativo improntato a equilibrio e sistematicità, volto a garantire una tutela effettiva senza sconfinare in indebite espansioni della responsabilità civile.



Ordinanza TAR Piemonte del 15 gennaio 2026

storia

La sezione Terza del TAR Piemonte, con ordinanza del 15 gennaio 2026, accoglie l'istanza formulata dal ricorrente finalizzata all'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della sanzione disciplinare dal servizio per la durata di mesi 6, comminata ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. 449 del 1992, per aver denunciato pubblicamente criticità organizzative ed operative apprese in costanza del rapporto di lavoro.

analisi

Dall'ordinanza cautelare del TAR Piemonte emerge, in sintesi, una ricostruzione dei fatti che ruotano intorno alla condotta del segnalante, agente di polizia penitenziaria, che, attraverso la partecipazione ad un'intervista televisiva, ha portato all'attenzione dell'opinione pubblica le criticità presenti nell'istituto penitenziario presso cui prestava servizio.

Il TAR, ritenuto sussistente il *fumus boni iuris* in riferimento al rapporto di proporzionalità tra la sanzione disciplinare irrogata e i fatti contestati, ha considerato che la persona segnalante aveva accettato di rilasciare l'intervista nella convinzione che la stessa sarebbe stata diffusa in modo da garantirne l'anonimato. Tuttavia, l'amministrazione è riuscita comunque a identificarlo, poiché l'emittente televisiva ha trasmesso il filmato integrale, privo di alterazioni della voce, nel quale il ricorrente, sia pure per pochi istanti, risultava riconoscibile mostrando il proprio volto.

Alla luce di tali elementi, il TAR ha ritenuto possibile applicazione della disciplina sul whistleblowing, per aver l'agente di polizia penitenziaria segnalato criticità avvalendosi del canale della divulgazione pubblica. Tale valutazione, unitamente ad un esame complessivo delle censure sollevate e al rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per il ricorrente, ha condotto il giudice dell'autorità amministrativa a disporre la sospensione cautelare degli effetti della sanzione, ritenendo prevalenti nella fase cautelare, gli interessi del dipendente rispetto a quelli dell'amministrazione.

La decisione del TAR Piemonte assume particolare rilievo poiché si sofferma sul tema della divulgazione pubblica, quale canale di segnalazione whistleblowing. Il ricorso a forme di comunicazione esterna può trovare giustificazione proprio nei casi in cui i canali interni si rivelino inadeguati o inefficaci. In tali circostanze, la diffusione delle informazioni verso l'esterno non appare come un comportamento arbitrario, ma come uno strumento funzionale alla tutela di un interesse collettivo, che, nel caso di specie, si identifica nelle criticità organizzative dell'istituto penitenziario interessato. In questa prospettiva, la pronuncia contribuisce a rafforzare la legittimità della divulgazione quale extrema ratio, ridimensionando il rilievo disciplinare della condotta del dipendente, specie in presenza di buona fede e di un affidamento, seppur non pienamente realizzato, sull'anonimato.





Transparency International Italia

P.le Carlo Maciachini 11 - 20159 Milano - Italy

Tel. +39 02 40093560

info@transparency.it

www.transparency.it

www.transparency.it/whistleblowing

Seguici su

