Whistleblowing e accertamento della ritorsione: il dovere di ricostruire il “mosaico” indiziario

di Giuseppe Bonnì

Data di pubblicazione: 16-11-2026

Nel procedimento in materia di whistleblowing*, A.N.AC. esercita un autonomo potere di accertamento della natura ritorsiva delle misure adottate nei confronti del segnalante, al quale si collega il potere di applicare la sanzione amministrativa al responsabile. L’indagine non può essere condotta isolando i singoli atti datoriali, ma deve ricostruire la sequenza complessiva degli eventi, apprezzando gli indizi nelle loro reciproche connessioni e verificando se sia stata fornita una spiegazione alternativa idonea a superare la presunzione di ritorsività.*

Guida alla lettura

Con la sentenza **n. 17011** del **28 ottobre 2026**, il **TAR Lazio**, Sezione Prima Quater, interviene sull’**archiviazione, da parte di A.N.A.C., di una denuncia di ritorsioni presentata da un dirigente di una società pubblica e sul successivo rigetto dell’istanza di riesame**.

La vicenda trae origine dall’attività di una Task Force interna, coordinata dal ricorrente e costituita nel 2021 per verificare la regolarità dei rapporti contrattuali relativi alla realizzazione del Deposito Nazionale e Parco Tecnologico (DNPT), destinato alla gestione dei rifiuti radioattivi.

All’esito delle verifiche, il gruppo di lavoro aveva redatto una relazione nella quale erano state rappresentate diverse criticità riguardanti, tra l’altro, la documentazione delle procedure di gara, i rapporti tra strutture aziendali e imprese fornitrici, il ricorso agli affidamenti diretti e la reiterazione delle proroghe contrattuali. La relazione, dopo essere stata portata a conoscenza degli organi societari, era stata trasmessa alla Corte dei conti, ad A.N.AC. e alla Procura della Repubblica.

Secondo la prospettazione del ricorrente, le misure sfavorevoli adottate nei suoi confronti, delle quali denuncia ad A.N.A.C. la natura ritorsiva, troverebbero origine proprio nell’attività svolta dalla Task Force e nella successiva segnalazione delle irregolarità emerse.

Dopo l’insediamento della nuova governance, infatti, in un arco temporale ristretto si erano succedute la revoca di procure e incarichi, la sottrazione di funzioni operative, le contestazioni e le sanzioni disciplinari e, infine, il licenziamento.

A.N.A.C. aveva tuttavia ritenuto idonee a escludere la natura ritorsiva delle misure le spiegazioni fornite dalla società, fondate sulla riorganizzazione aziendale e sulla consistenza degli addebiti, attribuendo inoltre rilievo all’astensione dell’amministratore delegato dalla seduta nella quale era stato deliberato il recesso.

Tanto premesso, il TAR chiarisce, in prima battuta, il quadro entro il quale si colloca l'intervento dell'Autorità, richiamando l'**art. 54-bis, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 e la disciplina oggi contenuta negli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 24 del 2023. Da tali disposizioni emerge che A.N.A.C. non interviene soltanto sul piano sanzionatorio, ma è chiamata, prima ancora, ad accertare se le misure adottate nei confronti del segnalante abbiano natura ritorsiva**.

Tale verifica costituisce un momento autonomo e necessario dell'esercizio del potere, tenuto conto che, soltanto dopo avere ricostruito il collegamento tra la segnalazione e la misura sfavorevole, l'Autorità può individuare il responsabile e, ricorrendone i presupposti, applicare la sanzione amministrativa prevista dalla legge.

L'indagine svolta dall'A.N.A.C. può riguardare gli stessi fatti sottoposti al giudice del lavoro, soprattutto quando la misura contestata consista in un provvedimento disciplinare o nel licenziamento, ma risponde a una domanda diversa.

Invero, il giudice ordinario verifica la legittimità della misura datoriale e i suoi effetti sul rapporto, mentre A.N.A.C. deve stabilire se quella stessa misura sia stata adottata a causa della segnalazione e possa quindi integrare una ritorsione, individuandone il responsabile ai fini della sanzione amministrativa. **I due accertamenti restano autonomi, pur potendo utilizzare le risultanze acquisite nell'altra sede, e non producono reciproci automatismi**.

Definita la natura del potere esercitato da A.N.AC., il TAR affronta alcune questioni che servono a **delimitare l'ambito dell'accertamento sulla denunciata ritorsione**.

Viene anzitutto escluso che la tutela possa venir meno per il fatto che le informazioni sugli illeciti erano emerse nell'esecuzione di un formale incarico di audit interno. Una conclusione diversa finirebbe, del resto, per sottrarre alla protezione proprio chi, in ragione delle funzioni affidategli, sia venuto a conoscenza di irregolarità e, dopo averle rappresentate, risulti maggiormente esposto a conseguenze pregiudizievoli.

Nello stesso senso, la conoscibilità dell'identità dei componenti della Task Force non assume valore ostativo. Invero, la riservatezza costituisce una garanzia accordata al segnalante e non un requisito della segnalazione, sicché la sua mancanza non può risolversi nella perdita della protezione.

Né porta a una diversa conclusione la circostanza che la relazione fosse stata consegnata all'amministratore delegato anziché al R.P.C.T., essendo stata rappresentata una ragione idonea a giustificare il ricorso a un diverso interlocutore, individuata nel possibile coinvolgimento dello stesso responsabile nei fatti oggetto di verifica.

Il TAR privilegia, dunque, una **lettura funzionale delle regole poste a tutela del *whistleblower*, escludendo che prescrizioni concepite per proteggerlo possano essere utilizzate, in senso opposto, per restringere l'ambito della garanzia**.

Il giudice amministrativo esclude, inoltre, l'applicazione delle garanzie procedimentali di

cui all'**art. 10-bis della legge n. 241 del 1990**, muovendo dalla natura officiosa del procedimento sanzionatorio. La denuncia del *whistleblower* sollecita l'intervento dell'Autorità e fornisce gli elementi sui quali può concentrarsi l'attività di accertamento, ma non per questo attribuisce al procedimento la struttura propria di quello avviato a istanza di parte. Una volta acquisita la notizia della possibile ritorsione, A.N.AC. esercita infatti un potere diretto alla cura dell'interesse pubblico affidatole dall'ordinamento.

In questa prospettiva, deve essere letta anche la mancata audizione del ricorrente, che non costituisce un passaggio necessario quando la richiesta non chiarisca quali ulteriori elementi, diversi da quelli già affidati alle memorie scritte, potrebbero essere utilmente acquisiti attraverso l'audizione.

Superate le questioni preliminari, il TAR concentra l'esame sulle **modalità con cui A.N.A.C. aveva concretamente esercitato il proprio potere di accertamento, verificando se l'esclusione della natura ritorsiva delle misure denunciate fosse sorretta da un'istruttoria completa e da un'adeguata valutazione di tutti gli elementi acquisiti**.

Su questo terreno emergono le carenze dell'archiviazione e del successivo diniego di riesame.

Al riguardo, **il TAR non sostituisce il proprio apprezzamento a quello riservato all'Autorità e non dichiara definitivamente provata la ritorsione**. **Ciò che viene censurato è il percorso seguito per escluderla**.

A.N.AC. aveva esaminato le giustificazioni offerte per ciascuna misura senza verificare adeguatamente se la loro successione, la concentrazione temporale e la convergenza degli effetti restituissero un significato diverso da quello ricavabile dai singoli provvedimenti.

L'errore non consiste, dunque, nell'avere raggiunto un esito sfavorevole al segnalante, ma nell'esservi pervenuta sulla base di un'istruttoria non proporzionata alla struttura della fattispecie e di una motivazione incapace di misurarsi con il complesso degli indizi disponibili.

Il TAR affronta quindi il problema dell'accertamento della ritorsione. L'**art. 2, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 24 del 2023** la definisce come il comportamento, l'atto o l'omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione e idoneo a provocare un danno ingiusto. La ritorsione, tuttavia, non coincide necessariamente con un singolo atto apertamente punitivo. Può, infatti, realizzarsi attraverso una pluralità di iniziative formalmente autonome che, considerate separatamente, possono presentare una giustificazione plausibile. Proprio per questa ragione, l'accertamento assume carattere essenzialmente indiziario.

Riprendendo una formula elaborata dalla giurisprudenza in materia antitrust, il TAR osserva che i singoli elementi devono essere letti come **tasselli di un mosaico**: ciascuno può apparire, isolatamente considerato, insufficiente o equivoco, mentre la loro combinazione può rendere riconoscibile un disegno unitario.

Si comprende, così, il richiamo allo **sviamento di potere**, utilizzato dal TAR per chiarire il

metodo dell'accertamento. Come la finalità effettivamente perseguita può essere ricostruita, nello sviamento, attraverso una pluralità di elementi sintomatici, così **la natura ritorsiva di una misura non può essere esclusa per il solo fatto che essa presenti, considerata isolatamente, una giustificazione plausibile. Occorre verificare se le ragioni dichiarate trovino effettivo riscontro nel complesso della vicenda oppure se la successione degli atti, la loro concentrazione temporale e gli effetti prodotti sulla posizione del segnalante rivelino una finalità diversa, collegata alla precedente segnalazione**. È, dunque, il significato complessivo della sequenza, e non soltanto la giustificazione formale di ciascun atto, che A.N.AC. era chiamata ad accertare.

Applicando tale criterio, il TAR rileva che il dato decisivo è la concatenazione delle misure adottate nei confronti del segnalante dopo il cambio della governance.

Alla revoca della procura, intervenuta pochi giorni dopo l'insediamento del nuovo consiglio di amministrazione, erano seguite la sottrazione dell'abilitazione al sistema di e-procurement, la revoca dell'incarico di R.U.P., l'assegnazione a un incarico di studio, il rimprovero scritto, una nuova contestazione disciplinare e il licenziamento.

Ciascun atto poteva essere spiegato richiamando la riorganizzazione o uno specifico inadempimento, ma il loro susseguirsi entro un periodo circoscritto richiedeva un esame ulteriore. Letti congiuntamente, essi potevano descrivere non episodi indipendenti, ma un percorso di progressiva privazione delle funzioni e di emarginazione professionale.

A.N.A.C. avrebbe quindi dovuto verificare la gravità, la precisione e la concordanza degli indizi ai sensi dell'**art. 2729 c.c.**, senza arrestarsi alla plausibilità esteriore delle singole spiegazioni.

Nella stessa direzione, deponevano la sostanziale sovrapponibilità di alcuni addebiti mossi al ricorrente e al precedente amministratore delegato, entrambi coinvolti nell'attività della Task Force, e il rilievo disciplinare attribuito all'asserita erronea qualificazione della relazione come segnalazione *whistleblowing*.

Il punto non era stabilire direttamente la fondatezza di ciascun addebito, questione riservata al giudice del lavoro, ma verificare se la loro selezione e utilizzazione costituissero elementi di una trama ritorsiva.

Neppure l'astensione dell'amministratore delegato dalla seduta che aveva deliberato il licenziamento assumeva valore decisivo. La responsabilità non è limitata a chi adotta formalmente l'atto finale, ma può riguardare anche chi ne promuova o prepari l'adozione. Lo stesso soggetto aveva sottoscritto precedenti contestazioni e sanzioni, revocato procure e modificato l'assetto degli incarichi. La sua assenza al momento della deliberazione conclusiva non consentiva quindi di trascurarne il possibile contributo causale.

Da tali elementi il TAR ricava la censura nei confronti di **A.N.A.C., che non aveva verificato se, dietro le giustificazioni di volta in volta rappresentate, si celasse un disegno di progressiva emarginazione del ricorrente.**

La carenza dell'istruttoria assume particolare rilievo anche sul piano probatorio. In proposito, il TAR richiama tanto **l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 quanto l'art. 17 del d.lgs. n. 24 del 2023**, dai quali emerge il particolare regime probatorio che assiste il segnalante nell'accertamento della ritorsione. In particolare, **l'art. 17, comma 4, del d.lgs. n. 24 del 2023** individua una serie di misure che l'ordinamento presume ritorsive e rispetto alle quali, secondo il TAR, grava su chi le abbia adottate un onere probatorio "rafforzato".

Una volta emersi elementi dai quali possa desumersi il collegamento tra la segnalazione e le misure sfavorevoli, non è sufficiente constatare che il segnalato abbia fornito una spiegazione astrattamente plausibile. A.N.A.C. deve verificare se tale spiegazione sia concretamente idonea a dimostrare che la misura è stata adottata per ragioni estranee alla segnalazione.

La presunzione di ritorsività non comporta, quindi, l'automatico accoglimento della denuncia, ma impone di verificare se chi ha adottato la misura abbia assolto l'onere probatorio posto a suo carico. È proprio questa verifica che, secondo il TAR, manca nella determinazione impugnata.

Le carenze risultano ancora più evidenti nel rigetto dell'istanza di riesame.

Mentre affermava l'assenza di elementi nuovi, A.N.A.C. stava esaminando le denunce di altri componenti della stessa Task Force, anch'essi destinatari di misure disciplinari, e avviava procedimenti sanzionatori riferiti al medesimo contesto societario. L'Autorità avrebbe dovuto verificare se tali vicende costituissero, secondo l'espressione utilizzata dal TAR, rivoli di una vicenda unitaria. Proprio la natura officiosa dei poteri istruttori imponeva di utilizzare il patrimonio conoscitivo legittimamente acquisito nei procedimenti connessi, previa sottoposizione degli elementi rilevanti al contraddittorio. Il diniego risultava quindi contraddittorio e insufficientemente motivato, perché non spiegava per quale ragione quegli elementi non assumessero rilievo anche nella posizione del ricorrente.

La sentenza affronta, infine, anche **il tema dell'accesso agli atti, accogliendo la domanda proposta dal ricorrente ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.**

Il TAR **riconosce al *whistleblower* il diritto di accedere alla documentazione del procedimento sanzionatorio utile ai fini della prova della natura ritorsiva delle misure adottate nei suoi confronti**, escludendo che la speciale disciplina della riservatezza comporti un'indiscriminata sottrazione all'accesso di tutti gli atti del procedimento.

In questa prospettiva, l'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 consente l'accesso alla documentazione necessaria alla cura e alla difesa degli interessi giuridici del richiedente, ferme le specifiche garanzie previste dall'art. 54-bis, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 12, comma 8, del d.lgs. n. 24 del 2023. Resta salva la possibilità di differire l'accesso per i documenti relativi a procedimenti sanzionatori ancora in corso o di disporre parziali oscuramenti a tutela dei dati sensibili e giudiziari.

L'annullamento dell'archiviazione e del diniego di riesame produce un preciso effetto conformativo. **A.N.A.C. dovrà pronunciarsi nuovamente sulla responsabilità del**

segnalato e sulla natura ritorsiva delle misure, riesaminando complessivamente il materiale acquisito, utilizzando le risultanze dei procedimenti connessi e tenendo conto delle decisioni nel frattempo adottate dal giudice del lavoro. Il nuovo esercizio del potere non potrà limitarsi a integrare formalmente la precedente motivazione, ma dovrà muovere da una diversa impostazione dell'istruttoria.

La portata della decisione è soprattutto metodologica. Il TAR non afferma che ogni misura sfavorevole successiva a una segnalazione costituisca una ritorsione, né sostituisce la propria valutazione a quella dell'Autorità, ma richiede che l'accertamento sia adeguato alla natura normalmente indiretta del fenomeno. Proprio perché la ritorsione può presentarsi attraverso decisioni organizzative o disciplinari singolarmente assistite da una giustificazione plausibile, la loro funzione può essere compresa soltanto ricostruendo l'insieme.

Il mosaico evocato dalla sentenza non è, pertanto, un'immagine meramente descrittiva, ma esprime il criterio operativo dell'accertamento: la plausibilità dei singoli atti, considerati separatamente, non esclude che la loro lettura congiunta riveli una possibile deviazione del potere datoriale dalla sua funzione e il collegamento con la precedente segnalazione.

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnprr