

Pubblicato il 24/04/2026

N. 07507 /2026 REG.PROV.COLL.  
N. 14115/2025 REG.RIC.



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

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 14115 del 2025, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Fedi, Fabio Giuseppe  
Angelini e Alessia Codari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

***contro***

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

***nei confronti***

-OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

- della delibera n. 337 del 9 settembre 2025, notificata al ricorrente in data 15 settembre 2025, nella parte in cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha dichiarato la natura ritorsiva, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni contenute nell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, delle misure adottate nei confronti del controinteressato e ha irrogato nei confronti dell'odierno ricorrente una sanzione pecuniaria in misura pari ad euro 16.000,00;
- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2026 il dott. Dario Aragno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. Il dott. -OMISSIS- è Direttore dell'Unità operativa complessa di chirurgia generale d'urgenza e dei trapianti dell'Ospedale di -OMISSIS-, nella quale è in servizio, tra gli altri, il dott. -OMISSIS-, che, il 2 aprile 2022, ha inoltrato al R.P.C.T. dell'ente una prima denuncia degli illeciti rilevati nel reparto, individuati nella partecipazione fittizia di alcuni medici ad interventi chirurgici, mediante l'inserimento del proprio nominativo nella corrispondente cartella clinica, ancorché fisicamente assenti, al fine di accedere al regime di incentivi economici alla stessa connesso, idonea a configurare una possibile truffa ai danni del S.S.N., poi integrata in data 29 giugno 2022 e 2 ottobre 2022 per rappresentare le misure ritorsive messe in atto dal Direttore dott. -OMISSIS-

nei suoi confronti tramite l'esclusione dalle sale operatorie e l'assegnazione di turni in pronto soccorso *«particolarmente impegnativi»*; il R.P.C.T. ha, quindi, trasmesso la denuncia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di -OMISSIS-, che, dopo aver inizialmente avviato il procedimento penale n. -OMISSIS- nei confronti di 14 medici del reparto, ha, tuttavia, chiesto l'11 agosto 2025 l'archiviazione delle ipotesi di reato contestate (tra le quali quella di falso in atto pubblico), sul presupposto che *«non sussistono elementi in grado di supportare una ragionevole previsione di condanna»*, essendo emersa anche dall'analisi delle disposizioni interne all'ASST -OMISSIS- effettuata dalla Guardia di Finanza la possibilità di un tutoraggio "da remoto" per l'esecuzione degli interventi chirurgici, e che *«il quadro probatorio risulta del tutto incerto e foriero di molteplici dubbi»*.

1.1. Il dott. -OMISSIS- ha altresì segnalato all'A.n.a.c. in data 9 febbraio 2024 gli atti di demansionamento subiti, consistenti principalmente nell'esclusione dagli interventi chirurgici *«di maggior prestigio»* e dai corsi di aggiornamento, nella ricezione di *«mail diffamatorie»* da parte di colleghi, in tal senso sollecitati, a suo dire, dal Direttore, al fine di promuovere nei suoi confronti l'avvio di procedimenti disciplinari, e nella mancata assegnazione di un ufficio e una postazione di lavoro adeguati.

1.2. L'A.n.a.c., ritenendo *«di doversi attivare al fine di accertare la natura ritorsiva»*, tra l'altro, dell'assegnazione del dott. -OMISSIS- ad interventi *«dequalificanti in quanto quantitativamente e qualitativamente inferiori rispetto a quelli assegnati ai colleghi»*, della sua esclusione dalle *«c.d. sale aggiuntive»* e della sua preposizione a turni incompatibili con il suo stato di salute certificato dal medico del lavoro e che sussistessero almeno *prima facie* sia i requisiti per riconoscere al segnalante la protezione accordata dalla normativa *whistleblowing* sia fondati sospetti di una conoscenza della sua identità da parte del dott. -OMISSIS-, ha, quindi, avviato nei confronti di quest'ultimo il procedimento sanzionatorio previsto dall'art. 54-bis,

commi 1 e 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, contestandogli i fatti con nota di addebito del 17 febbraio 2025.

1.3. Nonostante le controdeduzioni presentate dall'interessato in data 16 giugno 2025, volte, in sintesi, a respingere l'assunto di una finalità ritorsiva delle misure lamentate dal dott. -OMISSIS-, a giustificarne le mansioni alla luce delle sue condizioni di salute e dell'attività formativa in cui era impegnato e a negare di aver mai invitato altri medici a lamentarsi di lui, l'A.n.a.c. ha adottato la delibera n. 337 del 9 settembre 2025, con la quale ha dichiarato la natura ritorsiva delle misure denunciate dal *whistleblower* e irrogato al dott. -OMISSIS- una sanzione pecuniaria di € 16.000,00, ritenendo, da un lato, che l'avvio del procedimento penale n. -OMISSIS- da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di -OMISSIS- confermasse la ragionevolezza dei dubbi sulla natura illecita della prassi in materia di "sale aggiuntive" e, dall'altro, che risultasse probabile una fuga di notizie tale da aver messo il dott. -OMISSIS- in condizione di individuare l'autore delle segnalazioni, nonché che fossero provati episodi di demansionamento e, più in generale, propositi di "congelamento" della progressione professionale ai danni del dott. -OMISSIS-, preposto ordinariamente a interventi minori, come le ernioplastiche, o incarichi defatiganti, come quello di "medico di reparto", e nel 2024 assegnato solo una volta su 42 alle "sale aggiuntive", nonostante il medico del lavoro non gli avesse in alcun modo inibito di far parte delle *equipe* chirurgiche (mentre non sono state provate le limitazioni all'attività formativa e le penalizzazioni sulle dotazioni d'ufficio).

2. Per l'annullamento, previa sospensione in via cautelare, del provvedimento il dott. -OMISSIS- si è rivolto a questo T.a.r. con ricorso notificato in data 11 novembre 2025 e depositato in data 17 novembre 2025, affidato a 2 motivi in diritto.

2.1. Con il primo motivo il dott. -OMISSIS- lamenta i seguenti vizi: «*Violazione ed erronea applicazione dell'art. 54-bis, co. 1 del d.lgs. n. 165/2001. Assoluta inapplicabilità al caso di specie della disciplina del whistleblowing. Eccesso di potere*

*per illogicità e irragionevolezza manifeste, carenza di istruttoria, insufficienza della motivazione, contraddittorietà e sviamento di potere».*

Difetterebbero, nel caso di specie, i presupposti, indicati dalle stesse linee guida dell'A.n.a.c. n. 469 del 9 giugno 2021, per il riconoscimento della tutela al dott. - OMISSIS-, sia per la piena liceità delle condotte da questi denunciate sia per l'assenza di un interesse all'integrità della pubblica amministrazione: il segnalante, infatti, sarebbe stato mosso esclusivamente da un interesse personale, *i.e.* il mancato guadagno per la sua esclusione dalle "sale aggiuntive" (remunerate con € 80,00 lordi l'ora), e avrebbe stigmatizzato una prassi, quella determinata da forme di partecipazione "da remoto" agli interventi chirurgici da parte dei medici "non lavati" (cioè non presenti fisicamente in sala), pacificamente ammessa dalle disposizioni interne, quali sono la «*Deliberazione dell'ASST -OMISSIS- n. 214 del 15.04.2022, di recepimento della Delibera n. XI/58834 del 24.01.2022 della Regione Lombardia*», e la nota del Capo Dipartimento di area chirurgica sulla figura del *tutor* in sala operatoria del 27 ottobre 2022, come confermato anche dalla richiesta di archiviazione del procedimento penale da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di - OMISSIS-.

L'A.n.a.c. non avrebbe effettuato, in proposito, alcuna autonoma valutazione, in violazione del regolamento dalla stessa adottato con delibera n. 690 del 1° luglio 2020 e in contrasto con i principi affermati in materia dalla giurisprudenza amministrativa.

2.2. Con il secondo motivo il ricorrente contesta, invece, i seguenti vizi: «*Violazione ed erronea applicazione dell'art. 54-bis, co. 1 del d.lgs. n. 165/2001. Non ritorsività delle misure contestate e assoluta insussistenza del nesso eziologico. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di istruttoria e insufficienza della motivazione*».

L'A.n.a.c. avrebbe erroneamente rinvenuto un nesso di collegamento tra le segnalazioni e i provvedimenti organizzativi di assegnazione delle mansioni – non

qualificabili come “misure ritorsive” – da lui adottati, nonostante questi traessero origine da circostanze oggettive (e, quindi, non discriminatorie), quali:

- la «*peculiare condizione psicofisica in cui versava il Dott. -OMISSIS-*», reduce da una forma particolarmente aggressiva di Covid-19 e da prolungate assenze dal servizio, che, in linea con le sue richieste e con le prescrizioni del medico del lavoro, avrebbe imposto la sua astensione dalla gestione delle urgenze e da turni implicanti elevata reperibilità;

- gli impegni formativi e sindacali del segnalante, presente a settembre 2024 solo 6 giorni su 30 e capace di offrire, nel periodo gennaio-ottobre 2025, una disponibilità del 39%, «*nettamente inferiore rispetto alla disponibilità media degli altri medici del Reparto che varia dal 75% all'88% dei giorni dell'anno*»;

- l'abituale impiego del segnalante nella c.d. chirurgia elettiva «*(i.e. interventi chirurgici che possono essere eseguiti in regime ambulatoriale o anche in day surgery)*»;

- l'esercizio delle prerogative dirigenziali previste dall'art. 15, c. 6, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502;

- il clima di forte tensione, «*tale da generare una vera e propria situazione di c.d. "incompatibilità ambientale"*», dovuto alle provocazioni e all'atteggiamento ostile del segnalante nei confronti di numerosi colleghi, spesso aggrediti verbalmente e destinatari di campagne diffamatorie, tanto da indurli a sporgere una denuncia-querela nei suoi confronti in data 5 luglio 2024, e che l'A.n.a.c. avrebbe omesso di accertare, nonostante il ricorrente avesse chiesto all'Autorità di convocare in audizione 13 medici del reparto pronti a confermare la descritta situazione di conflittualità;

- fisiologiche forme di turnazione degli incarichi, compreso quello di “medico di reparto”, che, «*seppur non compatibile con le prescrizioni del Medico del Lavoro*», sarebbe stato, in ogni caso, tempestivamente revocato a febbraio 2024 e, comunque, non continuativamente svolto dal dott. -OMISSIS- a causa di un infortunio sul lavoro.

D'altra parte, il ricorrente avrebbe acquisito conoscenza dell'identità del segnalante solo con la comunicazione di avvio del procedimento da parte dell'A.n.a.c., essendo tutte le precedenti segnalazioni anonime, «*tali da far sorgere il sospetto, in capo al Prof. -OMISSIS-, che il segnalante fosse un medico specializzando*»; anche a fronte della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari del procedimento penale n. -OMISSIS-, allorché ha appreso dell'iscrizione nel registro degli indagati di 13 medici del reparto, il dott. -OMISSIS- non era in grado di individuare con certezza chi fosse il *whistleblower*, essendo ben 19 i medici esclusi dal procedimento penale e, quindi, “sospettabili” .

3. L'A.n.a.c. si è costituita e ha depositato memoria di risposta in data 28 novembre 2025.

3.1. L'Autorità ha, innanzitutto, ricostruito la vicenda sul piano fattuale, mettendo in luce i rapporti di consequenzialità tra le denunce effettuate dal dott. -OMISSIS- e le misure ritorsive da lui subite (tra le quali, in particolare, l'estromissione da ottobre 2022 dal reparto di proctologia, la costante assegnazione per tutto il 2023 e il 2024 a interventi chirurgici minori, la partecipazione alle “sale aggiuntive” solo il 23 agosto 2024 per carenza di personale, l'affidamento dalla fine del 2023 solo a lui e agli specializzandi dell'incarico di “medico di reparto” e la sua preposizione da luglio 2024 all'ambulatorio di medicazioni); ha, quindi, ripercorso le varie fasi del procedimento avviato nei confronti del ricorrente, sottolineando le proroghe a lui concesse per il pieno esercizio del diritto di difesa.

3.2. Nell'opporsi all'accoglimento del primo motivo di ricorso, l'A.n.a.c. ha, poi, rimarcato la sussistenza di tutti i presupposti previsti dall'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 per intervenire a tutela del *whistleblower*, focalizzandosi sulla sussumibilità dei segnalati episodi relativi alle “sale aggiuntive” nell'ambito delle «*condotte illecite*» di cui parla la norma e sull'irrilevanza dei diversi esiti del procedimento penale, anche alla luce delle vigenti linee guida, secondo cui «*la protezione viene*

*meno esclusivamente in caso di accertata responsabilità civile o penale del segnalante per condotte quali calunnia, diffamazione, o altre ipotesi di reato che dimostrino la volontà dolosa di arrecare un danno attraverso la segnalazione. In assenza di un simile accertamento, l'archiviazione penale – fondata su parametri e soglie probatorie differenti – non esclude affatto che le condotte segnalate possano essere considerate, quantomeno in via potenziale, idonee a ledere il buon andamento, l'imparzialità o la regolarità dell'azione amministrativa, rientrando così nella nozione ampia di “condotta illecita” rilevante ai fini dell'art. 54-bis»; ha aggiunto che la delibera impugnata fa comunque riferimento anche ad altre condotte illecite (come la visita di pazienti che non hanno pagato il ticket) dal ricorrente non contestate; ha richiamato la definizione di *maladministration* data dalle linee guida; ha dedotto che l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione non sarebbe escluso dalla coesistenza con un interesse personale del segnalante, in quanto «nella disciplina del whistleblowing — come costantemente affermato dalle Linee Guida Anac (delibera n. 469/2021), dal Considerando n. 32 della Direttiva 2019/1937 e dall'art. 16, comma 2, del D.lgs. 24/2023 — rilevano solo gli elementi oggettivi della segnalazione, mentre i motivi personali appartengono alla sfera psichica del segnalante e sono giuridicamente irrilevanti», e che l'astratta ammissibilità della partecipazione di medici “non lavati” alle “sale aggiuntive” non significa che l'ente ospedaliero possa ricorrere a prassi opache e penalizzanti per alcuni medici non graditi; ha confutato la tesi di una presunta “ritorsività” delle segnalazioni, in quanto antecedenti – e non successive – rispetto all'estromissione del dott. -OMISSIS- dalle “sale aggiuntive”; ha altresì insistito sulla necessità che la fondatezza delle segnalazioni debba essere effettuata *ex ante* e non *ex post*, in quanto «Diversamente, accogliendo l'argomentazione del ricorrente, l'Autorità potrebbe concedere la protezione dalle ritorsioni solamente a quei soggetti che segnalano illeciti successivamente accertati con sentenza definitiva di condanna, così depotenziando e rendendo l'istituto del*

*whistleblowing privo di efficacia»* e in contrasto con i principi fissati dagli artt. 5 e 6 della direttiva (UE) 2019/1937; ha concluso argomentando sull'autonomia del procedimento dalla stessa avviato per la repressione delle misure ritorsive nei confronti del dott. -OMISSIS- da quello gestito internamente dal R.P.C.T. per la repressione delle condotte illecite.

3.3. Nel contestare il secondo motivo di ricorso, invece, l'Autorità ha ricordato il particolare onere probatorio che grava sul soggetto al quale sono imputate misure ritorsive ai sensi dell'art. 54-bis, c. 7, del d.lgs. 165/2001, anche in ordine alla mancata conoscenza dell'identità del segnalante, che non può – come ha fatto il ricorrente – essere meramente affermata; ha rilevato che *«la circostanza che il Prof. -OMISSIS- fosse a conoscenza di segnalazioni per condotte poste in essere all'interno del suo reparto è provata, tra le altre cose, dalla lettera che lo stesso ha ricevuto (in data 11 gennaio 2024, quindi quasi un anno prima rispetto alla notifica della conclusione delle indagini preliminari, All.12), con la quale alcuni medici richiedevano l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti degli “autori anonimi delle segnalazioni presentate contro il personale del reparto”»*; ha rivendicato, in ogni caso, l'esistenza di un solido compendio indiziario a dimostrazione delle ritorsioni subite dal dott. -OMISSIS- e le conferme in tal senso ricavabili anche da alcune delle argomentazioni spese dallo stesso ricorrente in punto di *periculum in mora*, cioè la rapida circolazione delle informazioni all'interno di un “piccolo” reparto di chirurgia; ha contestato la validità delle spiegazioni alternative offerte dal ricorrente per giustificare l'emarginazione del dott. -OMISSIS-, facendo, tra l'altro, riferimento all'assenza di controindicazioni da parte del medico del lavoro ad un suo impiego nelle sale operatorie (per il quale, invero, il sanitario si era espresso favorevolmente) e rappresentando che *«[non] può giovare al ricorrente il tentativo alternativo di sostenere, in sede penale, che un medico possa essere inserito nel referto anche se non presente in sala ma impegnato in attività di supervisione “da remoto”*: se tale

*ricostruzione fosse corretta, il numero delle sale cui il segnalante avrebbe potuto essere assegnato risulterebbe addirittura maggiore, ampliando ulteriormente la sproporzione già accertata».*

4. Con ordinanza del 3 dicembre 2025, n. 6782, il Collegio ha ritenuto che la complessità delle questioni poste alla sua attenzione meritasse l'approfondimento proprio della sede di merito, così rinviando la discussione all'udienza pubblica del 14 aprile 2026 ai sensi dell'art. 55, c. 10, c.p.a.

5. Con memoria ex art. 73 c.p.a. depositata in data 27 marzo 2026 il ricorrente ha allegato, quali fatti sopravvenuti, l'avvio in data 12 dicembre 2025 e l'archiviazione in data 24 marzo 2026 del procedimento disciplinare instaurato nei suoi confronti dall'ASST -OMISSIS- e l'accoglimento della richiesta di archiviazione formulata dalla Procura della Repubblica del Tribunale di -OMISSIS- con decreto del G.i.p. del Tribunale di -OMISSIS- del 20 marzo 2026; per il resto, ha rinviato alle precedenti difese, soprattutto per quanto riguarda la liceità della partecipazione "da remoto" alle "sale aggiuntive" e a quelle ordinarie, la doverosità di un'attenta verifica dell'interesse personale in capo al segnalante e di un autonomo apprezzamento dei fatti già valutati dal R.P.C.T., l'idoneità delle prove offerte a superare la presunzione di ritorsività delle misure adottate nei confronti del dott. -OMISSIS-, i limiti di impiego di quest'ultimo e la collocabilità delle scelte operate nel perimetro del legittimo esercizio delle prerogative dirigenziali, stante *«la necessità di tenere un comportamento particolarmente prudentiale atto a prevenire qualsivoglia criticità nello svolgimento delle delicate attività svolte nel reparto».*

6. All'udienza pubblica del 14 aprile 2026 la causa è passata in decisione.

7. Prima di esaminare il ricorso nel merito appare utile effettuare alcune considerazioni preliminari sulla natura del potere esercitato dall'A.n.a.c. *in subiecta materia*, individuandone così i parametri di legittimità.

7.1. Scopo della normativa anticorruzione – della quale fa parte anche la disciplina sul *whistleblowing* – è intercettare, prevenendoli, fenomeni di *maladministration*, anche privi di rilievo penale, indicativi di un esercizio delle potestà pubbliche non funzionalizzato al perseguimento del pubblico interesse e non orientato dal principio di imparzialità, inteso nella sua accezione immediatamente vincolante per l'attività amministrativa (cfr. Cass. pen., Sez. VI, 19 giugno 2008, n. 25162, e Cons. Stato, Sez. V, 1° aprile 2009, n. 2070, secondo cui «[d]el principio di imparzialità sono dunque predicabili l'immanenza e la pervasività, di guisa che la violazione del canone costituzionale può venire in rilievo anche in fattispecie sprovviste di tipizzazione normativa» e «la violazione del principio di imparzialità non richiede, volendo utilizzare una metafora penalistica, la “consumazione” dell'illegittimità e, d'altronde, nemmeno occorre dimostrare la sussistenza di un “elemento sintomatico” del vizio, come invece è necessario e sufficiente per l'eccesso di potere. L'imparzialità amministrativa è bensì vulnerata dalla potenzialità astratta della lesione della parità di trattamento e, quindi, dal solo “sospetto” di una disparità. Non è dunque necessario allegare e comprovare che il rischio di parzialità si sia effettivamente concretato in un risultato illegittimo, bastando invece che il prodursi del vulnus del bene giuridico tutelato e, con esso, la correlata diminuzione del prestigio della amministrazione, si prospetti quale mera eventualità. Ed invero, concorrono a moltiplicare e a enfatizzare gli effetti patologici del vizio i connessi principi di pubblicità e di trasparenza, convergendo il loro sinergico operare nell'immagine di un'amministrazione che, oltre ad essere realmente imparziale, appaia anche tale»).

7.2. Per conseguire tale risultato la normativa sul *whistleblowing* – non dissimilmente da quella sul conflitto di interessi, che valorizza la “percezione” della minaccia all'imparzialità (cfr. l'art. 42 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e, oggi, l'art. 16 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) – è caratterizzata da un arretramento della soglia di intervento dell'Autorità alla quale sono devoluti compiti di prevenzione della corruzione e di

promozione della trasparenza e, contestualmente, da un innalzamento del livello di tutela del soggetto – in questo caso, il segnalante – che degli episodi di *maladministration* è vittima; ciò si ripercuote sulla definizione degli *standard* istruttori ai quali deve conformarsi il potere di accertamento dell’Autorità, che ammettono – come si dirà nel prosieguo – l’uso della prova indiziaria, ampiamente convalidato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr., in materia *antitrust*, Cons. Stato, Sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2514, secondo cui «*il criterio guida per prestare il consenso all’ipotesi ricostruttiva formulata dall’Autorità è quello della cd. congruenza narrativa, in virtù del quale l’ipotesi sorretta da plurimi indizi concordanti può essere fatta propria nella decisione giudiziale quando sia l’unica a dare un senso accettabile alla "storia" che si propone per la ricostruzione della intesa illecita*»).

8. Tanto premesso, il ricorso è infondato e va rigettato, per le seguenti ragioni.

9. Con il primo motivo di ricorso, il dott. -OMISSIS- sostiene, in sintesi, che non sussisterebbero i presupposti, richiesti dall’art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, né per la qualificazione di illiceità delle condotte denunciate dal segnalante, siccome espressamente esclusa dal giudice penale, né per il riconoscimento di un interesse all’integrità della pubblica amministrazione, a causa del prevalente interesse personale di natura patrimoniale (l’accesso agli incentivi connessi alle “sale aggiuntive”) dal quale sarebbe stato mosso il *whistleblower*.

Le censure non colgono nel segno.

9.1. Quanto alla questione dell’illiceità delle condotte, la legge non richiede che il segnalante denunci fatti che integrano senz’altro fattispecie di reato e conducano necessariamente ad una sentenza di condanna, bensì esclusivamente la sua buona fede in termini di verità putativa.

In proposito, l’art. 54-*bis*, c. 9, del d.lgs. 165/2001 stabilisce che «*Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza*

*di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave».*

I profili in trattazione sono meglio delineati da una disamina della normativa successiva, di quella sovranazionale e di quella contenuta nelle linee guida della stessa A.n.a.c.

9.1.1. L'art. 33 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata in Italia con la legge 3 ottobre 2009, n. 116, prevede che *«Ciascuno Stato Parte esamina la possibilità di incorporare nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla presente Convenzione».*

9.1.2. In tal senso si esprime anche la direttiva (UE) 2019/1937, sia al considerando (32), secondo cui *«Per beneficiare della protezione della presente direttiva, le persone segnalanti dovrebbero avere ragionevoli motivi, alla luce delle circostanze e delle informazioni di cui dispongono al momento della segnalazione, che i fatti che segnalano sono veri»*, sia all'art. 6, c. 1, lett. a), in cui si legge che *«Le persone segnalanti beneficiano di protezione a norma della presente direttiva, a condizione che: a) abbiano avuto fondati motivi di ritenere che le informazioni segnalate fossero vere al momento della segnalazione e che tali informazioni rientrassero nell'ambito di applicazione della presente direttiva».*

9.1.3. La medesima formulazione è stata trasposta nell'art. 16 del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, a mente del quale *«Le misure di protezione previste nel presente capo si applicano alle persone di cui all'articolo 3 quando ricorrono le seguenti condizioni: a) al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, la persona segnalante o denunciante aveva fondato*

*motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di cui all'articolo 1».*

9.1.4. Di convinzione “ragionevole” che i fatti siano veri «*a prescindere dal fatto che tali fatti possano essere successivamente accertati come errati*» parlano, infine, anche le linee guida adottate dall'A.n.a.c. con delibera n. 311 del 12 luglio 2023 (par. 4.2.2), che, condivisibilmente, non esigono dai segnalanti nemmeno la certezza sulla qualificazione o meno dei medesimi fatti in termini di illiceità, in quanto «*richiedere che questi dispongano di conoscenze giuridiche sufficienti a determinare le probabilità che un illecito venga commesso equivarrebbe di fatto a vanificare le finalità dell'istituto*».

9.2. A prescindere dall'esito del giudizio penale – nel quale la Procura della Repubblica (cfr. la richiesta di archiviazione dell'11 agosto 2025) si è espressa, non senza qualche perplessità e, comunque, solo dopo la conclusione delle indagini preliminari, sulla non sostenibilità dell'accusa, coerentemente con la (diversa) regola di cui all'art. 408 c.p.p. – e dalle disposizioni interne all'ASST -OMISSIS-, la prassi denunciata dal dott. -OMISSIS-, che vedeva alcuni medici figurare, nei documenti propedeutici alla liquidazione delle indennità, tra quelli partecipanti all'intervento pur non essendo fisicamente presenti in sala operatoria, non appare, almeno *ex ante*, immune da ragionevoli sospetti di illiceità, sia per l'assenza di criteri predeterminati per l'accesso agli incentivi connessi alle “sale aggiuntive” sia per la verosimiglianza dell'ipotesi della truffa costituita dalla percezione di emolumenti economici in assenza di un'effettiva controprestazione del medico, suffragata, da un lato, dalla constatazione di un dato oggettivo e innegabile (la materiale assenza del medico in sala operatoria) e, dall'altro, dalla non immediata intuitività delle spiegazioni alternative (forme di tutoraggio “da remoto”).

9.3. Quanto alla possibile coesistenza dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione – reso concreto dalle rilevate lacune nella trasparenza delle procedure per la partecipazione alle “sale aggiuntive” – con quello personale ad ottenere un incentivo economico, questo Tribunale ha già osservato che *«Se [...] è vero che le garanzie previste dall'art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001 devono essere riservate alle sole segnalazioni che abbiano ad oggetto condotte lesive di un interesse collettivo o diffuso, a esclusione, quindi, di tutte quelle che riferiscono comportamenti lesivi di interessi meramente personali (egoistic blowers), è condivisibile quanto affermato da ANAC – prima con la delibera n. 782/2019 e poi ancora con le Linee Guida approvate con delibera 9 giugno 2021, n. 469 – in ordine al fatto che l'art. 54-bis non richiede che la segnalazione avvenga nell'esclusivo [interesse] della p.a. e che, quindi, le tutele previste nella citata disposizione trovano applicazione anche quando l'interesse all'integrità della p.a. coincide o si accompagna con l'interesse privato del segnalante»* e che *«non è necessario che i motivi dell'agire del segnalante siano disinteressati, e che, pertanto, le disposizioni di cui agli artt. 54-bis, commi 6 e 7, d.lgs. n. 165/2001 si applicano anche in relazione alle segnalazioni di illeciti connesse a rivendicazioni personali del lavoratore, fatta salva l'ipotesi in cui – per l'inconsistenza delle accuse e per le concrete modalità di utilizzo della segnalazione da parte del lavoratore – possa ragionevolmente affermarsi che la segnalazione non sia in alcun modo orientata a promuovere anche «l'integrità della pubblica amministrazione» ma sia finalizzata solo a generare pressioni sul datore di lavoro al fine di perseguire un interesse privato del lavoratore, ovvero abbia un carattere del tutto strumentale e non in linea con la ratio dell'art. 54-bis»* (T.a.r. Roma, Sez. I-quater, 7 gennaio 2023, n. 236).

La bontà di tale interpretazione è, del resto, confermata dall'ultima parte del già citato considerando (32) della direttiva (UE) 2019/1937, secondo cui *«I motivi che hanno indotto le persone segnalanti a effettuare la segnalazione dovrebbero essere*

*irrilevanti al fine di decidere sulla concessione della protezione»* e, in una prospettiva sistematica, dalle coincidenti condizioni poste dall'art. 1345 c.c. affinché i motivi incidano sulla validità del contratto.

9.4. Pertanto, il fatto che il dott. -OMISSIS- sia stato animato anche da un interesse personale – il danno per la mancata o eccessivamente ridotta partecipazione alle “sale aggiuntive” – e che non abbia agito solo quale *defensor legitimitatis* non esclude l'attivazione delle tutele previste dalla normativa *whistleblowing*, trattandosi di una evenienza del tutto fisiologica e non incompatibile con le finalità anticorruzione che quest'ultima intende realizzare (e che sarebbero, invero, irrimediabilmente frustrate dalla pretesa che il segnalante sia mosso solo dall'interesse al mero ripristino della legalità); ciò a patto che la denuncia trovi la propria causa oggettiva in una probabile, perché ancorata a fatti reali, violazione del principio di imparzialità (che proprio l'esistenza di interessi privati, del resto, presuppone).

Requisiti che, nel caso di specie, appaiono senz'altro soddisfatti.

10. Con il secondo motivo di ricorso, il dott. -OMISSIS- si oppone, invece, alla qualificazione dei provvedimenti di impiego adottati alla stregua di misure ritorsive, esponendo sia di non aver avuto contezza prima della comunicazione di avvio del procedimento da parte dell'A.n.a.c. dell'identità del segnalante sia le ragioni sottese a ciascun atto datoriale.

Anche questo motivo è infondato.

10.1. Ai sensi dell'art. 54-bis, c. 7, del d.lgs. 165/2001, «È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa».

La disposizione propende, quindi, per una presunzione di ritorsività delle misure penalizzanti successive all'inoltro di una segnalazione di condotte illecite e per un'inversione dell'onere della prova sull'esistenza di una spiegazione alternativa alle

finalità ritorsive a carico del datore di lavoro, avallando così, nel contesto dei rapporti di lavoro interessati da fenomeni di *whistleblowing*, l'operatività del principio *post hoc ergo propter hoc*.

10.2. Ulteriori indicazioni sono, ancora una volta, rinvenibili nella direttiva (UE) 2019/1937, che, al considerando (93), ammette che *«È possibile che per giustificare la ritorsione siano adottati motivi diversi dalla segnalazione, nel qual caso può essere molto difficile per le persone segnalanti dimostrare il nesso tra la segnalazione e la ritorsione, mentre gli autori delle ritorsioni possono disporre di maggiori poteri e risorse per documentare le loro azioni e le loro ragioni. Pertanto, una volta che la persona segnalante abbia dimostrato, prima facie, di avere effettuato una segnalazione o divulgazione pubblica a norma della presente direttiva e di aver subito un danno, l'onere della prova dovrebbe spostarsi sulla persona che ha compiuto l'azione pregiudizievole, che dovrebbe quindi essere tenuta a dimostrare che l'azione intrapresa non era in alcun modo connessa alla segnalazione o alla divulgazione pubblica»* e, all'art. 21, c. 5, prevede che *«Nei procedimenti dinanzi a un giudice o un'altra autorità relativi a un danno subito dalla persona segnalante, e a condizione che tale persona dimostri di aver effettuato una segnalazione oppure di aver effettuato una divulgazione pubblica e di aver subito un danno, si presume che il danno sia stato compiuto per ritorsione a seguito di tale segnalazione o divulgazione. In questi casi, spetta alla persona che ha adottato la misura lesiva dimostrare che tale misura è imputabile a motivi debitamente giustificati»*; nonché nelle linee guida adottate dall'A.n.a.c. con delibera n. 311 del 12 luglio 2023 (par. 4.2.3), in cui si legge che *«La ritorsione non sussiste, ad esempio, allorché la misura contestata dal segnalante, denunciante, o da chi ha effettuato una divulgazione pubblica sia motivata da ragioni estranee alle stesse, ovvero laddove risulti che la presunta ritorsione sia stata adottata non solo nei confronti del whistleblower ma anche di altri soggetti che non hanno presentato segnalazioni, denunce o fatto divulgazioni pubbliche. Inoltre, l'intento*

*ritorsivo potrebbe non sussistere anche nella circostanza in cui il presunto responsabile abbia tenuto il medesimo comportamento anche in epoca antecedente alla segnalazione».*

10.3. D'altra parte, la giurisprudenza civile, pur mitigando talvolta gli effetti di una rigida applicazione della regola probatoria sopra individuata e chiamando il lavoratore a concorrere alla prova della ritorsività, ha riconosciuto che, in materia di licenziamento ritorsivo, *«Trattasi di prova non agevole, sostanzialmente fondata sulla utilizzazione di presunzioni, tra le quali presenta un ruolo non secondario anche la dimostrazione della inesistenza del diverso motivo addotto a giustificazione del licenziamento o di alcun motivo ragionevole»* (Cass. civ., Sez. lavoro, 8 agosto 2011, n. 17087) e che, in ogni caso, l'assolvimento dell'onere probatorio da parte del lavoratore si colloca in una fase successiva rispetto alla prova della giusta causa o del giustificato motivo del licenziamento da parte del datore di lavoro (Cass. civ., Sez. lavoro, 17 ottobre 2018, n. 26035; Cass. civ., Sez. lavoro, 14 marzo 2013, n. 6501).

10.4. Nella vicenda in esame, da un lato, il ricorrente non ha dato convincente prova di validi motivi per giustificare l'estromissione del dott. -OMISSIS- dalle "sale aggiuntive", l'affidamento a lui dell'incarico di "medico di reparto" e la sua prevalente assegnazione a interventi chirurgici minori mentre, dall'altro, nella ricostruzione da parte dell'A.n.a.c. del quadro indiziario a sostegno della tesi della ritorsività è ravvisabile quella "congruenza narrativa" alla quale si è fatto cenno al par. 7.2.

10.4.1. Innanzitutto, è inconfutabile che le penalizzazioni siano iniziate per il dott. -OMISSIS- dopo aver presentato la denuncia al R.P.C.T. in data 2 aprile 2022: lo stesso ricorrente si riferisce nel ricorso a fatti che si collocano in periodi successivi – le assenze del dott. -OMISSIS- nel mese di settembre 2024 e nel periodo gennaio-ottobre 2025 che avrebbero giustificato limitazioni alle sue mansioni (pagg. 13 e 14) e lo svolgimento dell'incarico di "medico di reparto" nel periodo gennaio-febbraio 2024 (pag. 17) – oppure a fatti riportati senza alcuna contestualizzazione temporale (come

i presunti casi di interventi chirurgici nei quali il dott. -OMISSIS- si sarebbe trovato in difficoltà); d'altro canto, le comunicazioni via *mail* inoltrategli da altri medici del reparto contenenti lamentele nei confronti del dott. -OMISSIS- in data 5 dicembre 2022, 26 giugno 2023, 2, 15 e 17 novembre 2023 (vds. doc. 10 in allegato al ricorso) e l'aperta lettera di protesta da questi sottoscritta in data 11 gennaio 2024 (vds. doc. 10 in allegato alla memoria dell'A.n.a.c.) non lasciavano dubbi sull'identità del soggetto accusato di aver intrapreso «*un'azione giustizialista*» ai loro danni.

Appare, pertanto, molto verosimile che il dott. -OMISSIS- conoscesse l'identità del segnalante prima di mettere in atto nei suoi confronti forme di demansionamento.

10.4.2. In secondo luogo, è innegabile che l'esclusione dall'accesso alle “sale aggiuntive” – nemmeno contestata dal ricorrente – integri quella discriminazione o trattamento sfavorevole o quei «*pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi*» ai quali allude l'art. 17, c. 4, lett. h) e m), del d.lgs. 24/2023 (che, ancorché non applicabile *ratione temporis*, fornisce nondimeno indicazioni utili per l'identificazione delle misure ritorsive anche in vigenza dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001).

Tale soluzione, poi, non era affatto imposta dalle prescrizioni del medico del lavoro, che nella *mail* del 27 febbraio 2024 si era espresso per l'inesistenza di “limitazioni” all'impiego del dott. -OMISSIS- in «*sala operatoria e ambulatori*» e, contestualmente, per l'impossibilità di destinarlo alle attività di reparto (giro-visita, medicazioni, consulenze di pronto soccorso, ecc), alle quali, invece, il dott. -OMISSIS- lo ha adibito, così contravvenendo – non importa se solo per un periodo limitato di tempo – alle puntuali indicazioni del sanitario.

Anche l'assunto che «*l'esigua assegnazione al Dott. -OMISSIS- di interventi in regime incentivante è stata erroneamente interpretata dall'Autorità in termini ritorsivi, essendo, invece, dovuta alla fisiologica turnazione e proporzionale distribuzione di tali assegnazioni tra tutti i medici del Reparto*» (pag. 17 del ricorso) è espresso in

forma apodittica, non avendo il ricorrente fornito alcun ragguaglio sui criteri applicati nella invocata turnazione.

Allo stesso modo, non c'è prova né che l'incarico di "medico di reparto" e gli interventi di chirurgia minore fossero altrettanto "appetibili" né che gli stessi siano stati equamente distribuiti tra tutti i medici del reparto, inducendo questo a credere proprio il contrario (nei sensi chiariti al par. 4.2.3 delle linee guida A.n.a.c.).

10.4.3. Da ultimo, non persuade il tentativo del ricorrente di spiegare il diverso trattamento riservato al dott. -OMISSIS- con l'esercizio delle prerogative dirigenziali riconosciutegli dall'art. 15, c. 6, del d.lgs. 502/1992 e, in particolare, con l'esigenza di salvaguardare la serenità dell'ambiente di lavoro riducendone le occasioni di contatto con i medici del reparto con i quali il segnalante era entrato in contrasto.

Anche volendo dare credito a una simile ipotesi, le conclusioni non muterebbero: se così fosse, infatti, andrebbe constatato che il dott. -OMISSIS- ha utilizzato la "leva" della preclusione alle "sale aggiuntive" e della destinazione a incarichi e compiti implicanti un depauperamento delle professionalità acquisite per finalità sanzionatorie, quando avrebbe dovuto, invece, per reprimere eventuali comportamenti inappropriati o scorretti del dott. -OMISSIS- nei confronti dei colleghi, utilizzare lo strumento all'uopo previsto, cioè quello disciplinare.

Il ricorso da parte di un organo della p.a. ad un potere amministrativo, pur rientrando nelle proprie attribuzioni e competenze, per il perseguimento di un interesse diverso da quello per il quale è stato attribuito integra, infatti, un'ipotesi scolastica di sviamento di potere, nella quale il provvedimento dissimula una causa non coincidente con quella prefigurata dalla norma, in violazione dei principi di tipicità e nominatività, posti a garanzia *«...che ad ogni interesse pubblico vada correlato uno specifico potere in capo all'Amministrazione in modo da determinare, in esito al procedimento, un giudizio di coerenza tra potere esercitato e risultato concretamente perseguito»* (Cons. Stato, Sez. IV, 13 maggio 2025, n. 4103).

In un procedimento per *whistleblowing*, l'accertamento di un uso distorto dei poteri dirigenziali, caratteristico delle fattispecie di sviamento di potere, finisce per minare ancora più in radice la credibilità della prospettazione datoriale, insinuando ulteriori dubbi sulla genuinità degli atti organizzativi adottati e fornendo così un decisivo tassello alla teoria della ritorsione.

11. In conclusione, il ricorso è infondato e va rigettato.

12. Le peculiarità e la novità delle questioni trattate militano per l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa integralmente le spese di giudizio tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone fisiche citate e il reparto ospedaliero in cui prestano servizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Dongiovanni, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Primo Referendario

Dario Aragno, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Dario Aragno**

**IL PRESIDENTE**

**Daniele Dongiovanni**

**IL SEGRETARIO**

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