

Pubblicato il 21/07/2022

N. 10400/2022 REG.PROV.COLL.
N. 05222/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5222 del 2022, proposto dal sig. - OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli Avvocati Mauro Tagliani e Teodoro Katte Klitsche De La Grange, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo Studio di quest'ultimo sito in Roma, Via degli Scialoja n. 6;

contro

SO.G.I.N. - SOCIETA' GESTIONE IMPIANTI NUCLEARI PER AZIONI, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli Avvocati Prof. Andrea Zoppini, Giorgio Vercillo e Alice Turchetta;

nei confronti

-OMISSIS--OMISSIS-, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- dell'atto inviato, a mezzo PEC, in nome e per conto di SO.G.I.N. S.p.A., con lettera

del 6 aprile 2022 dall'Avv. Giorgio Martellino con cui è stato negato l'accesso documentale difensivo richiesto dal ricorrente, tramite l'Avv. Mauro Tagliani, con lettera dell'8 marzo 2022, trasmessa a mezzo PEC il giorno 9 marzo 2022;

- nonché per l'accertamento dell'obbligo di SO.G.I.N. S.p.A. di consentire l'accesso, mediante estrazione di copia, della documentazione richiesta con l'istanza di accesso documentale;

- nonché per la condanna di SO.G.I.N. S.p.A. ad ostendere i documenti richiesti ed alla refusione delle spese di giudizio;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società resistente;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2022 il dott. Michele Tecchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con l'odierno ricorso *ex* art. 116, primo comma, c.p.a., regolarmente notificato in data 5 maggio 2022 e depositato in data 12 maggio 2022 presso la segreteria di questo TAR, è stato esposto quanto segue:

-la Società resistente (nel prosieguo anche la "Società") ha per oggetto lo svolgimento di attività d'interesse pubblico generale, affidatele *ex lege* (cfr. art. 13, del D. Lgs. n. 79/2009 e artt. 26 e ss. del D. Lgs. n. 31/2010), relative allo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, degli impianti di produzione del combustibile nucleare e degli impianti di ricerca del ciclo del combustibile nucleare;

- la Società resistente è tenuta all'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001, "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", per effetto della ricomprensione nella qualificazione di dipendente pubblico,

ai sensi del comma 2, anche dei dipendenti di un *“ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile”*;

- in ossequio al summenzionato art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001, la Società resistente ha adottato, con delibera del Consiglio di Amministrazione del 23 gennaio 2020, una specifica procedura aziendale così denominata: *“Gestione delle segnalazioni di reati o irregolarità al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e tutela del dipendente segnalante, ai sensi dell’art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001”*;
- negli ultimi dodici anni il ricorrente ha ricoperto, in veste di dirigente, plurimi incarichi di primo livello alle dipendenze della Società resistente;
- in data 30 dicembre 2021 è stata notificata al ricorrente una lettera di contestazione disciplinare, con la quale venivano denunciati plurimi addebiti scaturenti da una segnalazione di illecito *ex art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001*, come risulta da quanto riportato a pag. 3 della lettera stessa;
- a valle dell’esame delle giustificazioni successivamente trasmesse dall’odierno ricorrente, la Società – ritenute insufficienti le difese del dirigente – procedeva al suo licenziamento;
- con successiva lettera dell’8 marzo 2022, il ricorrente – preso atto che la contestazione disciplinare e il conseguente licenziamento poggiavano sull’atto di segnalazione di illeciti *ex art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001* – instava per l’accesso documentale difensivo ai seguenti documenti: (a) *“atto di segnalazione degli illeciti, ex art. 54 bis, del D. Lgs. n. 165/2001 del 21 settembre 2021, presentato dai componenti il Gruppo di Progetto “Analisi contratti DNPT”, istituito con Comunicazione Interna dell’Amministratore Delegato del -OMISSIS-, prot. n. -OMISSIS-”*; (b) *“atto di verifica dell’ammissibilità o meno della segnalazione, ai sensi dell’obbligo previsto dall’art. 54 bis, comma 1 e 6, del D. Lgs. n. 195/2001 e dalla procedura aziendale”*; (c) *“atto di verifica della fondatezza o meno della segnalazione, ai sensi dell’espresso obbligo previsto dall’art. 54 bis, comma 1 e 6, del D. Lgs. n. 195/2001 e dalla della procedura aziendale”*; (d) *“ogni eventuale ulteriore atto di verifica effettuato dalla Società PRIMA della presentazione della denuncia di illeciti all’Autorità*

giudiziaria ed all'ANAC"; (e) *"i verbali del Consiglio di Amministrazione del 22 e 23 settembre 2021 relativi alla trattazione e/o deliberazione sull'argomento "segnalazione degli illeciti ex art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001" e sull'argomento "relazione definitiva della task force del 23 settembre 2021"*"; (f) *"il verbale del Consiglio di Amministrazione contenente la volontà della Società di presentare la denuncia di segnalazione degli illeciti e l'atto di delega all'Amministratore Delegato alla presentazione della denuncia stessa"*"; (g) *"l'atto di denuncia presentato dalla Società, con modalità telematiche e con crittografia del file, all'Autorità giudiziaria ed all'ANAC, unitamente al relativo allegato ed alle copie delle ricevute d'invio e di consegna della denuncia stessa"*"; (h) *"gli atti da cui risultano gli accertamenti ulteriori effettuati dal Consiglio di Amministrazione DOPO la presentazione della denuncia di cui al precedente punto 6), unitamente agli eventuali allegati"*;

- con lettera del 6 aprile 2022, la Società resistente, tramite legale di fiducia, ha negato l'accesso documentale, sul presupposto che *"gli atti, come ivi menzionati e oggetto di istanza - da quello indicato come "atto di segnalazione degli illeciti ex art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001 del 21 settembre 2001", agli altri consequenziali e sequenziali - sono da ricondursi alla fattispecie di cui al comma 4 del citato art. 54-bis, come modificato dall'art. 1 della Legge n. 179 del 2017, che prevede espressamente come: "...la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni..."*; in ciò palesandosi il prevalente e speciale ambito di tutela previsto dal Legislatore. In via ulteriore, si rappresenta che il richiamato atto di segnalazione è stato acquisito dalla Polizia Giudiziaria nell'ambito di specifico procedimento penale aperto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma";

- successivamente, il ricorrente, con atto stragiudiziale del 20 aprile 2022, ha impugnato il licenziamento, rispetto al quale intende ora agire innanzi al Tribunale del Lavoro *ex artt. 414 e ss. Cod. Proc. Civ.* (il termine per avviare detto giudizio è di 180 giorni dalla data di invio dell'atto stragiudiziale di impugnazione).

Sulla scorta di tali allegazioni, parte ricorrente chiede a questo Tribunale Amministrativo Regionale – ai sensi dell'art. 116 c.p.a. e con espresso

richiamo all'istituto dell'“*accesso documentale difensivo*” – di condannare la Società resistente all'ostensione dei documenti indicati nell'istanza dell'8 marzo 2022, in quanto in tesi necessari per la tutela dei propri diritti in sede penale e civile e, *in primis*, per ottenere la reintegrazione nel posto di lavoro all'esito del giudizio di impugnazione del licenziamento dinanzi al Giudice del Lavoro.

Deduce in particolare parte ricorrente che il diniego frapposto dalla Società resistente all'istanza di accesso sarebbe illegittimo per i seguenti motivi:

1) “*Violazione e falsa applicazione dell'art. 54 – bis, comma 3 e 4 del D. Lgs. n. 165/2001 e degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/90 e s.m.i. Eccesso di potere*”. Con tale motivo di gravame, parte ricorrente lamenta che difetterebbero nel caso di specie i presupposti del divieto legale di accesso alle segnalazioni *ex art. 54-bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, sia perché l'atto di segnalazione *de quo* sarebbe indispensabile per la difesa del ricorrente in sede civile e penale, sia perché l'identità del segnalante sarebbe già nota al ricorrente, venendo quindi meno l'esigenza di tutela della riservatezza del segnalante.

2) “*Violazione e falsa applicazione dell'art. 54 – bis, comma 1 e 6 del D. Lgs. n. 165/2001. Invio della segnalazione di illeciti a soggetto diverso da quelli previsti dalla legge. Non ricomprensione della segnalazione degli illeciti del 22 settembre 2021 nell'ambito di operatività delle disposizioni di cui all'art. 54-bis D. Lgs. n. 165/2001. Violazione della procedura aziendale “Gestione delle segnalazioni di reati o irregolarità al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e tutela del dipendente segnalante, ai sensi dell'art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001” del 23 gennaio 2020 e, specificamente: “Art. 3.5 Accertamento della fondatezza della segnalazione”*”. Con tale motivo di gravame, parte ricorrente lamenta che la segnalazione *ex art. 54-bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 da cui trae origine il procedimento disciplinare avviato a suo carico, non sarebbe rispettosa dei vincoli formali stabiliti dalla predetta norma di legge, in quanto erroneamente indirizzata al Consiglio di Amministrazione della Società anziché al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

3) *“Violazione dei principi di correttezza, buona fede, diligenza, leale collaborazione e imparzialità. Violazione e falsa applicazione dell’art. 24 della legge n. 241/1990 e s.m.i. Eccesso di potere per sviamento”*. Con tale motivo di gravame, parte ricorrente lamenta che l’ulteriore motivazione dedotta dalla Società resistente a fondamento del diniego di accesso (e cioè il fatto che l’*“atto di segnalazione è stato acquisito dalla Polizia Giudiziaria nell’ambito di specifico procedimento penale aperto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma”*) non sarebbe sufficiente a giustificare la reiezione della sua istanza *ad exhibendum*.

La Società resistente si è costituita in giudizio con memoria di stile, instando per il rigetto del ricorso.

Successivamente alla costituzione in giudizio, la Società resistente instava anche per il rinvio della camera di consiglio fissata in data 13 luglio 2022, sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

- *“l’art. 71, comma 5 c.p.a. dispone che «Il decreto di fissazione è comunicato a cura dell’ufficio di segreteria, almeno sessanta giorni prima dell’udienza fissata, sia al ricorrente che alle parti costituite in giudizio»”*;

- *“il suddetto termine nel caso di specie è ‘dimezzato’ ai sensi dell’art. 87, comma 3 e 116 c.p.a. Pertanto, il decreto di fissazione della camera di consiglio avrebbe dovuto essere comunicato alle parti almeno trenta giorni prima dell’udienza fissata”*;

- *“tra la data in cui le parti hanno ricevuto l’avviso di fissazione dell’udienza e la camera di consiglio del 13.7.2022 sono intercorsi solo sei giorni. La comunicazione dell’avviso non ha quindi consentito all’odierna deducente di esercitare il diritto di difesa entro i termini previsti dal codice di rito (artt. 71, comma 5, 73, 87 e 116 c.p.a.). Prima di ricevere l’avviso del 7.7.2022 la camera di consiglio del 13.7.2022 non risultava visibile sul fascicolo telematico”*.

Alla camera di consiglio del 13 luglio 2022, il Collegio – ritenuto di non poter accogliere la summenzionata istanza di rinvio – tratteneva la causa in decisione.

DIRITTO

Ciò premesso in punto di fatto, il ricorso è infondato e va quindi respinto.

Non senza prima evidenziare, *in limine litis*, le ragioni per cui il Collegio ha ritenuto di dover declinare l'istanza di rinvio dell'udienza camerale del 13 luglio 2022.

Al riguardo, corre l'obbligo di richiamare l'insegnamento già impartito sul tema da questa Sezione, a rigore del quale “*in considerazione della peculiare natura delle controversie indicate nell'art. 87, comma 2, c.p.a., il legislatore ha previsto che la trattazione di queste cause si svolge con un rito camerale di natura acceleratoria. Tra i giudizi soggetti al rito camerale l'art. 87, comma 2, lett. c), cit., contempla anche “il giudizio in materia di accesso ai documenti amministrativi e di violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa”. ... Il comma 3 dell'art. 87 cit. stabilisce che nei giudizi da trattare con il rito camerale [con esclusione dell'ipotesi di cui alla lettera a) del comma 2 ossia il giudizio cautelare], e fatto salvo quanto disposto dall'articolo 116, comma 1, “tutti i termini processuali sono dimezzati rispetto a quelli del processo ordinario, tranne, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti. La camera di consiglio è fissata d'ufficio alla prima udienza utile successiva al trentesimo giorno decorrente dalla scadenza del termine di costituzione delle parti intimare. Nella camera di consiglio sono sentiti i difensori che ne fanno richiesta”. Dunque, nel rito camerale la camera di consiglio per la trattazione della causa è “fissata d'ufficio alla prima udienza utile successiva al trentesimo giorno decorrente dalla scadenza del termine di costituzione delle parti intimare”. Da tale disposizione discendono tre importanti conseguenze in ordine all'instaurazione del contraddittorio processuale nei riti camerale, che caratterizzano e differenziano questo rito rispetto al rito ordinario: i) la calendarizzazione dell'udienza di discussione in camera di consiglio avviene in base ad un criterio legale obiettivo e automatico, sicchè essa è sottratta all'iniziativa processuale della parte (art. 71, comma 1, cit.) e alla decisione del giudice (art. 71, comma 3, cit.); ii) poiché la fissazione dell'udienza non è soggetta all'impulso processuale della parte, l'Ufficio di Segreteria del Tribunale non è tenuto (se non a titolo di cortesia) a inviare alle parti la comunicazione della fissazione d'udienza in cui è individuata, in base al carico del ruolo dell'udienza (art. 71, comma 5, cit. e art. 2, comma 4, Allegato 2, delle norme di attuazione al c.p.a.), la specifica udienza in cui sarà trattata la causa; iii) poiché*

le parti sono rese edotte direttamente dalla legge della data dell'udienza, non trova applicazione la disciplina (art. 73, comma 1, cit.) sulla facoltà di produrre documenti e memorie prima dell'udienza di discussione fissata dal Presidente, potendosi esplicitare il diritto di difesa nel rispetto della disposizione generale sulla costituzione delle parti sancita dall'art. 46, comma 1, c.p.a., entro il termine ivi previsto come dimezzato ai sensi dell'art. 87, comma 3, cit.. Alla luce delle considerazioni su esposte, va dunque respinta l'istanza di differimento dell'udienza e, per le stesse ragioni, non va accolta quella di rimessione in termini ai sensi dell'art. 37 c.p.a. non sussistendo "oggettive ragioni di incertezza" sulla fissazione della camera di consiglio per i riti camerale e quindi non risultando pregiudicato il diritto di difesa delle parti" (cfr. TAR Lazio, Sezione Seconda, 28 febbraio 2022, n. 2285 e, negli stessi termini, TAR Lazio, Sezione Seconda, 27 giugno 2022, n. 8747).

Né ha rilievo, nel caso di specie, l'obiezione di parte resistente secondo cui *"prima di ricevere l'avviso del 7.7.2022 la camera di consiglio del 13.7.2022 non risultava visibile sul fascicolo telematico"*.

Come rilevato infatti dal Consiglio di Stato in una fattispecie analoga (cfr. Cons St., Sezione Terza, n. 1300 del 14 marzo 2014), *"essendo noto il calendario delle udienze e camere di consiglio, il ricorrente [NDR: al pari della resistente] è in grado sin dal momento del deposito di conoscere la data in cui sarà discussa la domanda"*, irrilevante essendo l'asserita omessa visualizzazione telematica della camera di consiglio.

Le considerazioni suesposte rendono ragione, pertanto, del diniego di differimento dell'udienza camerale frapposto dal Collegio all'istanza di rinvio di parte resistente.

Venendo poi al merito del ricorso, nessuno dei motivi di gravame appare meritevole di accoglimento per le ragioni qui sotto illustrate.

SUL PRIMO E SECONDO MOTIVO DI GRAVAME

Tenuto conto della stretta connessione esistente tra i primi due motivi di gravame (entrambi fondati sull'interpretazione dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165

del 2001) ritiene il Collegio che essi debbano essere esaminati congiuntamente.

Il punto focale della vicenda controversa attiene alla corretta applicazione o meno, da parte dell'Amministrazione, dell'istituto c.d. del *whistleblowing*.

In Italia, tale istituto è stato introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*», adottata in ottemperanza a raccomandazioni e obblighi convenzionali, che promanano dal contesto ONU, OCSE, Consiglio d'Europa e Unione europea.

L'art. 1, co. 51, della richiamata legge ha inserito l'art. 54-bis all'interno del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*», il quale prevede un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

Nello specifico, l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 stabilisce che:

“... Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità”.

Il successivo quarto comma dispone che:

“La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, e successive modificazioni”.

La *ratio* di fondo, in linea con la legge 190/2012, è quella di valorizzare l'etica e l'integrità nella pubblica amministrazione per dare prestigio, autorevolezza e credibilità alla stessa, rafforzando i principi di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

In tal senso la giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. pen., sez. V, n. 35792 del 21 maggio 2018) ha evidenziato che la *ratio* delle modifiche apportate al sistema di protezione del denunciante dal legislatore con la legge n. 179/2017 «è esclusivamente quella di tutelare il soggetto, legato da rapporto pubblicistico con l'amministrazione, che rappresenti fatti antigiuridici appresi nell'esercizio del pubblico ufficio o servizio».

Lo scopo della richiamata disposizione, in definitiva, è quello di offrire tutela, sotto forma di garanzia di riservatezza dell'identità, a chi faccia emergere condotte e fatti illeciti e tale tutela opera, quindi, solo nei confronti di soggetti individuabili e riconoscibili. Ciò in quanto, da un lato, non può proteggersi la riservatezza di chi non si conosce, dall'altro, se il segnalante non svela la propria identità l'Amministrazione o l'ANAC non hanno modo di verificare se il segnalante appartiene alla categoria dei dipendenti pubblici o equiparati, come intesi dal co. 2 dell'art. 54-bis.

La norma, pertanto, è finalizzata ad evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del rapporto di lavoro, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

Di qui, non soltanto il divieto di rivelare l'identità di chi abbia reso la segnalazione (salvo il suo consenso nell'ipotesi prima indicata), ma anche quello (non espressamente statuito, ma chiaramente evincibile dallo scopo della disposizione) di fornire elementi atti a consentire l'identificazione del denunciante.

Il Collegio ritiene – in ossequio all'insegnamento già impartito da un'autorevole giurisprudenza (cfr. da ultimo CGA, Sez. Giur., 17 maggio 2021, n. 436) – che la costruzione della norma porta a distinguere le tre seguenti ipotesi:

a) se la segnalazione abbia prodotto accertamenti distinti ed ulteriori, sui quali è basata la contestazione dell'addebito, l'identità del segnalante *non può essere rivelata*,

b) se la contestazione è basata in tutto o in parte sulla stessa segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante non è indispensabile per la difesa dell'incolpato, l'identità del segnalante *non può essere rivelata*.

c) se la contestazione è basata in tutto o in parte sulla stessa segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante è indispensabile per la difesa dell'incolpato, *la segnalazione è utilizzabile* ai fini del procedimento disciplinare solo con il consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

Pertanto, detto in altri termini, se la segnalazione ha costituito la mera occasione per lo svolgimento degli accertamenti disciplinari, la conoscenza dell'identità del segnalante non deve essere rivelata, in quanto si presume non essere indispensabile per la difesa dell'incolpato (cfr. lettera a) che precede).

Se invece la segnalazione ha costituito il fatto in tutto o in parte a base del procedimento disciplinare, occorre distinguere:

- la fattispecie in cui la conoscenza del segnalante *non* è indispensabile per la difesa dell'incolpato, nel qual caso l'identità del segnalante non può essere rivelata (cfr. lettera b) che precede);

- dalla fattispecie in cui la conoscenza del segnalante è indispensabile per la difesa dell'incolpato (cfr. lettera c) che precede), nel qual caso l'identità può essere rivelata con il solo consenso del segnalante, oppure non può essere utilizzata ai fini disciplinari e, in tale ultima ipotesi, ove fosse egualmente utilizzata senza la rivelazione dell'identità del segnalante, si sarebbe in presenza di un vizio del provvedimento disciplinare conclusivo del procedimento.

Ciò premesso in generale, ritiene il Collegio che il caso di specie rientri nel perimetro della fattispecie *sub* lettera b) che precede.

Ed infatti, se da un lato è vero che la contestazione disciplinare è principalmente basata sulle risultanze della segnalazione *ex* art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, dall'altro lato è anche vero, però, che l'identità del segnalante (o dei segnalanti) non appare indispensabile per la difesa dell'incolpato.

Avuto riguardo, invero, al contenuto specifico degli addebiti elevati con lettera di contestazione disciplinare del 23 dicembre 2021, appare evidente che:

- i fatti disciplinarmente rilevanti sono stati oggetto di una compiuta ed analitica descrizione, nell'ambito della quale non v'è alcuna traccia di elementi o passaggi logici rispetto ai quali può rivelarsi indispensabile conoscere l'identità del segnalante, elementi che peraltro parte ricorrente non ha neppure indicato nel suo ricorso;

- la natura stessa dei fatti oggetto di contestazione (consistenti in alcuni atti di *mala gestio* asseritamente commessi nella conduzione delle procedure di evidenza pubblica della Società, nonché nell'omessa adozione di alcune cautele atte ad evitare conflitti di interessi ed incompatibilità personali) rende di per sé irrilevante – a fini difensivi – la conoscenza dell'identità del segnalante, posto che il baricentro della difesa è chiaramente focalizzato sulla correttezza o meno dell'attività del ricorrente e non sull'identità di chi ha segnalato i presunti illeciti.

Ne discende che la documentazione di cui si richiede l'ostensione – tutta incentrata sulla segnalazione *ex art.* 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 – non può formare oggetto di istanza di accesso documentale difensivo *ex art.* 22 e segg. della legge n. 241 del 1990, non essendo nel caso di specie indispensabile (a fini difensivi) la conoscenza dell'identità del segnalante.

Né vale eccepire, in senso contrario, il fatto che l'identità del segnalante (che secondo la prospettazione di parte ricorrente consisterebbe nel “Gruppo di Progetto” istituito dall'Amministratore Delegato della Società per la verifica della regolarità delle procedure aziendali di affidamento) sarebbe di fatto già nota al ricorrente.

L'eccezione non è meritevole di accoglimento perché il fatto di sapere che la segnalazione scaturisce da verifiche effettuate dal summenzionato Gruppo di Progetto non equivale a sapere quale sia la specifica persona fisica che - nell'ambito di tale gruppo - ha concretamente provveduto alla segnalazione.

Non è quindi vero che il ricorrente già conosce con certezza l'autore materiale della segnalazione.

Ugualmente privo di pregio – al fine di ritenere che la segnalazione *de qua* fuoriesca dal cono d'ombra del divieto di accesso *ex art. 54-bis*, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 – è il fatto che la segnalazione sia stata indirizzata al Consiglio di Amministrazione della Società (anziché al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, come prescritto dal summenzionato art. 54 bis).

In argomento, corre l'obbligo di richiamare anzitutto il comma 5 dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, a rigore del quale *“l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione”*.

In attuazione di tale disposizione di legge, l'ANAC ha adottato la Delibera n. 469 del 9 giugno 2021, recante le *“Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)”*, la cui parte seconda, paragrafo n. 1, terz'ultimo capoverso, prevede espressamente che *“visto il ruolo di primo piano assegnato dalla legge al RPCT [NDR: Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza] nella gestione delle segnalazioni è opportuno che le Amministrazioni disciplinino, nel PTPCT o nell'atto organizzativo con cui si definisce la procedura (cfr. infra § 2.1), anche l'ipotesi residuale in cui il RPCT si trovi in posizione di conflitto di interessi, indicando, altresì, i soggetti idonei a sostituirlo nella gestione e analisi della segnalazione”*.

In sintesi, le Linee Guida ANAC – a cui fa espresso rinvio la disposizione di legge dell'art. 54-bis, comma 5, del d.lgs n. 165 del 2001 – stabiliscono che se il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (a cui normalmente va trasmessa la segnalazione di illeciti) si trova in una posizione

di conflitto di interessi, detta segnalazione può essere trasmessa ad un altro soggetto idoneo a sostituirlo, purchè previamente identificato dagli atti organizzativi aziendali.

Nel caso di specie, risulta *per tabulas* che la Società resistente – in ossequio alle Linee Guida ANAC – ha adottato una specifica procedura aziendale di “*Gestione delle segnalazioni di reati o irregolarità al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e tutela del dipendente segnalante, ai sensi dell’art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001*”, il cui paragrafo 3.4.2 reca la seguente prescrizione:

“La segnalazione deve essere indirizzata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) ... che cura e assicura la sua protocollazione, in via riservata, nonché la tenuta del relativo registro. Qualora la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, la stessa deve essere inviata al Consiglio di Amministrazione della Società, all’ANAC o all’Autorità giudiziaria”.

È chiaramente previsto, pertanto, che se la segnalazione di illecito riguarda anche il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, detta segnalazione va necessariamente trasmessa al Consiglio di Amministrazione (oltre che all’ANAC o all’Autorità Giudiziaria).

E ciò è quanto effettivamente accaduto nel caso di specie, essendo pacifico che la segnalazione di illecito ha riguardato non soltanto l’odierno ricorrente ma anche il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, sicchè il fatto che la segnalazione sia stata trasmessa al Consiglio di Amministrazione (anziché al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza) appare perfettamente conferente con l’impianto normativo dell’art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché con le Linee Guida ANAC e con la procedura aziendale adottata in esecuzione di queste ultime.

Resta confermato, pertanto, che la segnalazione di cui si chiede l’ostensione – in quanto ossequiosa dei vincoli formali previsti dall’art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 – soggiace *in toto* al divieto di accesso stabilito dalla predetta norma.

Né a diverse conclusioni può giungersi in base ai principi espressi in materia di accesso dalla recente sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 4 del 18 marzo 2021.

Tale arresto ha affermato che:

- in materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della l. n. 241 del 1990, si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare;
- la pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono invece svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990.

Nella fattispecie in esame, anche a voler prescindere dalla considerazione che il presente giudizio in materia di accesso è stato introdotto prima del giudizio civile avverso la sanzione disciplinare, il richiedente non ha motivato in modo rigoroso sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione che intende curare.

La parte, nella sostanza, ha operato un richiamo a generiche esigenze difensive, senza riuscire a dare concretamente conto del perché in sede

disciplinare (prima) e in sede giudiziaria civile (poi) il suo diritto di difesa sarebbe stato conculcato e reso più difficoltoso.

Va da sé che alla luce degli specifici limiti imposti dall'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 – in uno con i tradizionali vincoli di cui agli artt. 22 e segg. della legge n. 241 del 1990 – difettano nel caso di specie i presupposti per l'ostensione dei documenti indicati nell'istanza dell'8 marzo 2022, tutti esclusivamente incentrati sulla segnalazione trasmessa dal segnalante al Consiglio di Amministrazione della Società *ex art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001*.

Valga rammentare, a tal riguardo, che l'istanza di accesso verte proprio su tale segnalazione e su ogni altro atto ad essa intimamente connesso, ovvero l'atto di verifica dell'ammissibilità *della segnalazione*, l'atto di verifica della fondatezza *della segnalazione*, i verbali di CDA *inerenti la segnalazione*, l'atto di trasmissione *della segnalazione* all'Autorità Giudiziaria e all'ANAC.

Né può essere accolta l'ulteriore richiesta di ostensione di tutti *“gli atti da cui risultano gli accertamenti ulteriori effettuati dal Consiglio di Amministrazione DOPO la presentazione della denuncia di cui al precedente punto 6), unitamente agli eventuali allegati”*.

Ed infatti, per consolidata giurisprudenza, anche di questa Sezione, l'accesso agli atti deve avere ad oggetto una specifica documentazione - che l'istante ha, dunque, l'onere di indicare in modo sufficientemente preciso e circoscritto - e non già riguardare dati ed informazioni generiche relative ad un complesso non individuato di atti di cui non si conosce neppure con certezza la consistenza, il contenuto e finanche la effettiva sussistenza, altrimenti assumendo la relativa pretesa - in difetto di qualsivoglia connotato di sufficiente specificazione - un carattere meramente esplorativo (in tal senso, *ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, Sezione II, n. 3100/2020).

SUL TERZO MOTIVO DI GRAVAME

L'acclarata applicabilità al caso di specie del divieto di accesso *ex art. 54-bis*, quarto comma, del d.lgs. n. 165 del 2001, determina – ad avviso del Collegio

– l’assorbimento delle ulteriori censure sollevate con il terzo motivo di gravame.

Con tale motivo, infatti, parte ricorrente censura il provvedimento di reiezione dell’istanza di accesso nella parte in cui la Società invoca – in aggiunta al summenzionato divieto di accesso *ex art. 54-bis*, quarto comma, del d.lgs. n. 165 del 2001 – anche il fatto che l’*“atto di segnalazione è stato acquisito dalla Polizia Giudiziaria nell’ambito di specifico procedimento penale aperto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma”*.

La doglianza appare agevolmente superabile alla luce del consolidato insegnamento giurisprudenziale secondo cui *“in caso di impugnazione giurisdizionale di determinazioni amministrative di segno negativo fondate su una pluralità di ragioni ciascuna delle quali di per sé idonea a supportare la parte dispositiva del provvedimento, è sufficiente che una sola di esse resista al vaglio giurisdizionale perché il provvedimento (...) nel suo complesso resti indenne dalle censure articolate ed il ricorso venga dichiarato infondato o meglio inammissibile per carenza di interesse alla coltivazione dell’impugnativa avverso l’ulteriore ragione ostativa, il cui esito resta assorbito dalla pronuncia negativa in ordine alla prima ragione ostativa”* (così Cons. Stato, Sez. VI, 20 marzo 2015, n. 1532; nello stesso senso, *ex multis*, anche Id. Sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1921).

Nel caso di specie, pertanto, il fatto che la documentazione di cui si chiede l’ostensione rientri nel divieto di accesso *ex art. 54-bis*, quarto comma, del d.lgs. n. 165 del 2001, basta a giustificare la reiezione dell’istanza di accesso, con conseguente irrilevanza delle ulteriori motivazioni dedotte a sostegno di tale reiezione.

In conclusione, il ricorso va respinto in quanto infondato, dovendosi quindi escludere il diritto di accesso ai documenti richiesti.

Quanto al governo delle spese di lite, la peculiarità della vicenda e la relativa novità della normativa in materia di whistleblowing – in uno con l’assenza di attività defensionale effettiva da parte della resistente – depongono nel senso della compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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 tutte le parti del presente giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Igor Nobile, Referendario

Michele Tecchia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Michele Tecchia

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO

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