

PUBBLICO IMPIEGO: Consiglio di Stato - Sezione Sesta - Sentenza 17 ottobre 2025, n. 8079, in Guida al Diritto n. 44 del 2025, pag. 88, con commento, G. Pernice: *"L'esistenza di comportamenti ritorsivi rafforza l'esigenza di maggiori garanzie"*, pag. 96.

Pubblico Impiego -Normativa sul whistleblowing -Segnalazione illeciti - Tutela del whistleblower - Atti ritorsivi - Presunzione legale relativa – Nullità testuale.

Gli atti amministrativi adottati a seguito di segnalazioni di illeciti da parte di un dipendente pubblico, quali valutazioni peggiorative nei rapporti informativi, sanzioni disciplinari o trasferimenti ingiustificati, sono da considerarsi nulli se provati essere ritorsivi. La nullità discende direttamente dall'art. 19, comma 3 del D.Lgs. n. 24 del 2023, dall'art. 54-bis, comma 7, secondo periodo, del D.Lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 21-septies della legge n. 241 del 1990.

La normativa sul cosiddetto "whistleblowing" traduce la riconosciuta importanza di garantire una protezione equilibrata ed efficace dei lavoratori pubblici che scelgano di segnalare condotte illecite e di cui si è sempre più consapevoli a livello sia unionale che internazionale, nonché a livello nazionale, in quanto è soltanto attraverso la protezione degli informatori che si tutela l'interesse pubblico. Sussiste una tutela rafforzata per il lavoratore del settore pubblico che segnali condotte illecite rispetto ad atti discriminatori o ritorsivi posti in essere dall'amministrazione di appartenenza. La normativa vigente di cui al decreto legislativo n. 24 del 2023, oltre a fornire una tipizzazione non assoluta di tali atti, prevede un regime probatorio agevolato del carattere ritorsivo dell'atto posto in essere dall'amministrazione che si fonda, per un verso, su una presunzione legale relativa o iuris tantum, e, per l'altro, su una comminatoria espressa e testuale di nullità dell'atto ex articolo 21-septies della legge n. 241 del 1990.

Svolgimento del processo

1. Con ricorso R.G. n. 1427 del 2019 notificato il 28 ottobre 2019 e depositato il 18 novembre 2019 il Vice Ispettore della Polizia di Stato -OMISSIS- ha impugnato dinanzi al T.A.R. per la Puglia - sede di Bari, domandandone la declaratoria di nullità e/o l'annullamento previa concessione di tutela cautelare, il proprio rapporto informativo per l'anno 2018, compilato in data 13 giugno 2019 e confermato in data 17 giugno 2019 dal Questore di Bari, formalmente comunicato in data 29 luglio 2019, con il quale è stato attribuito un giudizio complessivo di punti 55, nella parte in cui sono stati attribuiti punteggi in pejus, e pari al giudizio complessivo di "Ottimo", nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

A sostegno del ricorso introduttivo ha dedotto le censure così rubricate:

- 1) In via pregiudiziale: nullità del rapporto informativo impugnato, limitatamente ai giudizi espressi in pejus, ai sensi e per gli effetti dell'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, ritenuto che gli stessi risultano essere una misura palesemente ritorsiva ed illegittima avvenuta successivamente alla segnalazione delle condotte illecite, venute a conoscenza del ricorrente, in ragione del proprio rapporto di lavoro;
- 2) In via principale: Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 62 e 63 del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, del D.M. 6 maggio 1996 e delle relative "istruzioni alla compilazione dei modelli dei rapporti informativi" redatte dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale del

Personale: eccesso di potere nelle forme della disparità di trattamento, illogicità, difetto di motivazione, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, contraddittorietà e violazione della normativa prevista in subiecta materia.

1.1 Con motivi aggiunti, notificati il 21 ottobre 2020 e depositati il 18 novembre 2020, il Vice Ispettore della Polizia di Stato -OMISSIS- ha impugnato dinnanzi al T.A.R. per la Puglia- sede di Bari, domandandone la declaratoria di nullità e/o l'annullamento, anche il successivo rapporto informativo per l'anno 2019 , compilato in data 15 gennaio 2020 e confermato in data 07 luglio 2020 dal sig. Questore di Bari, con il quale è stato attribuito un giudizio complessivo di punti 52 pari al giudizio complessivo di "DISTINTO", declassificandolo dal precedente giudizio di "OTTIMO" con punti 55 e nella parte in cui sono stati attribuiti punteggi in pejus per un totale di 3 punti, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, articolando le censure così rubricate:

1) In via pregiudiziale: nullità del rapporto informativo impugnato, limitatamente ai giudizi espressi in pejus, ai sensi e per gli effetti dell'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, ritenuto che gli stessi risultano essere una misura palesemente ritorsiva ed illegittima avvenuta successivamente alla segnalazione delle condotte illecite, venute a conoscenza del ricorrente, in ragione del proprio rapporto di lavoro;

2) In via principale: Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 62 e 63 del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, del D.M. 6 maggio 1996 e delle relative "istruzioni alla compilazione dei modelli dei rapporti informativi" redatte dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza -Direzione Centrale del Personale: eccesso di potere nelle forme della disparità di trattamento, illogicità, difetto di motivazione, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, contraddittorietà e violazione della normativa prevista in subiecta materia.

2. Con ricorso R.G. n. 1501 del 2019 notificato il 30 ottobre 2019 e depositato il 29 novembre 2019 il Vice Ispettore della Polizia di Stato -OMISSIS- ha impugnato dinnanzi al T.A.R. per la Puglia- sede di Bari, domandandone la declaratoria di nullità e/o l'annullamento, il provvedimento Cat. 2.8/35 Ris. di prot. emesso dal sig. Questore della provincia di Bari il giorno 08 agosto 2019 e notificato al Vice Ispettore della Polizia di Stato -OMISSIS- in data 26 agosto 2019, con il quale è stata inflitta la sanzione disciplinare del "RICHIAMO ORALE", nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale a quello impugnato, ancorché non conosciuto.

A sostegno del ricorso introduttivo ha dedotto le censure così rubricate:

1) In via pregiudiziale: nullità della sanzione disciplinare impugnata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, ritenuto che la stessa risulta essere una misura palesemente

ritorsiva ed illegittima avvenuta successivamente alle segnalazioni delle "condotte illecite", venute a conoscenza del ricorrente, in ragione del proprio rapporto di lavoro;

2) In via principale: Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2, 13 e 14 del D.P.R. n. 737 del 1981, dell'art. 3 della L. n. 241 del 1990: eccesso di potere nelle forme della illogicità e contraddittorietà del provvedimento impugnato, difetto di motivazione, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, carenza assoluta di attività istruttoria, violazione della normativa e dei principi previsti in subiecta materia.

3. Con ricorso R.G. n. 1180 del 2023 notificato il 27 ottobre 2023 e depositato il 29 ottobre 2023 il Vice Ispettore della Polizia di Stato -OMISSIS- ha impugnato dinnanzi al T.A.R. per la Puglia- sede di Bari, domandandone la nullità e/o l'annullamento previa concessione della tutela cautelare, il provvedimento adottato dal sig. Questore di Bari nr. Cat.2.3/2023/Pers. AAGG. del 27 luglio 2023, con il quale il predetto è stato trasferito per esigenze di servizio dall'Ufficio Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico - Squadra Sommozzatori al Commissariato Sezionale Bari Nuova Carrassi a decorrere dal 31 luglio 2023, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale a quello impugnato, ancorché non conosciuto.

A sostegno del ricorso introduttivo ha dedotto le censure così rubricate:

1) In via pregiudiziale: nullità del provvedimento impugnato ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 e 19, comma 3 del D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24 (nonché *ratione temporis* dell'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001), ritenuto che lo stesso risulta essere una misura ritorsiva ed illegittima avvenuta successivamente alla segnalazione delle condotte illecite venute a conoscenza del ricorrente, in ragione del rapporto di lavoro (violazione di legge e dell'art. 21 septies L. n. 241 del 1990);

2) Violazione e/o falsa applicazione di legge ex art. 21 septies L. n. 241 del 1990: nullità del provvedimento impugnato per violazione o elusione del giudicato in ordine alle statuizioni della sentenza nr. 06433/2023 Reg.Prov.Coll. pubblicata il 03.07.2023 dal Consiglio di Stato - 2^a

Sezione su ricorso in appello di cui al proc. 01315/2021 REG. RIC;

3) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 7, 8 e 21 octies L. n. 241 del 1990: annullabilità del provvedimento impugnato per contraddittorietà, difetto e carenza di motivazione, illogicità, ingiustizia manifesta, mancata applicazione, in assenza di ragioni d'urgenza, degli artt. 7 e 8 della L. 7 agosto 1990, n. 241 e violazione della normativa in subiecta materia;

4) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 40 del D.P.R. n. 266 del 1987, dell'art. 22 della L. 20 maggio 1970, n. 300 (c.d. "Statuto dei Lavoratori") richiamato dall'art. 51 del D.Lgs. n. 165 del 2001, dell'art. 36 del D.P.R. n. 164 del 2002 e art. 44 del D.P.R. 25 ottobre 1985, n. 782: condotta antisindacale, assenza di comunicazione e/o nulla osta, illegittimità del trasferimento per carente

attività istruttoria, eccesso di potere per difetto di motivazione e violazione della normativa in subiecta materia.

4. Ad esito del giudizio di primo grado, con la sentenza indicata in epigrafe, il T.A.R. per la Puglia, previa riunione di tutti i giudizi stante la connessione soggettiva e parzialmente oggettiva, ha statuito quanto di seguito:

- ha respinto il ricorso principale di cui al R.G. n. 1427 del 2019, inerente il rapporto informativo 2018 ed ha accolto il ricorso per motivi aggiunti inerente il rapporto informativo 2019, con annullamento degli atti gravati nei limiti dell'interesse;
- ha accolto il ricorso R.G. n. 1501 del 2019 inerente la sanzione disciplinare, con conseguente annullamento degli atti gravati;
- ha respinto il ricorso R.G. n. 1180 del 2023 inerente il trasferimento ad altro ufficio.

5. Con ricorso notificato il 5 maggio 2025 e depositato il 6 maggio -OMISSIS- ha proposto appello avverso la suddetta sentenza, chiedendone, previa concessione di tutela cautelare ex art. 98 c.p.a., la riforma.

5.1 Ha affidato il gravame ai motivi così rubricati:

- 1) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 17 e 19, comma 3 del D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24 (nonché *ratione temporis* dell'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001): nullità dei provvedimenti impugnati in primo grado, ritenuto che gli stessi risultano essere delle misure dirette, ritorsive ed illegittime avvenute successivamente alle segnalazioni delle "condotte illecite", venute a conoscenza dell'appellante, in ragione del proprio rapporto di lavoro, connotate da mobbing. Contestuale violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost. in ordine all'istanze istruttorie formulate, assenza assoluta di attività istruttoria, difetto e omessa motivazione: *errores in iudicando et in procedendo*;
- 2) Violazione e/o falsa applicazione di legge degli artt. 3, 7, 8, 21 septies e 21 octies L. n. 241 del 1990: nullità del provvedimento impugnato per violazione o elusione del giudicato in ordine alle statuizioni della sentenza nr. 06433/2023 Reg.Prov.Coll. pubblicata il 03.07.2023 dal Consiglio di Stato - 2^a Sezione su ricorso in appello di cui al proc. 01315/2021 REG. RIC. annullabilità del provvedimento impugnato per contraddittorietà, difetto e carenza di motivazione, illogicità, ingiustizia manifesta, mancata applicazione, in assenza di ragioni d'urgenza, degli artt. 7 e 8 della L. 7 agosto 1990, n. 241 e violazione della normativa in subiecta materia, in particolare dell'art. 36 del D.P.R. n. 164 del 2002.

6. In data 26 maggio 2025 parte appellante ha depositato memorie difensive.

7. Ad esito dell'udienza in camera di consiglio del giorno 29 maggio 2025 questa Sezione, con ordinanza cautelare n. 1945 del 2025, ha accolto la domanda cautelare proposta da parte appellante

e, per l'effetto, ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata con riguardo all'efficacia del provvedimento di trasferimento adottato dal Questore di Bari n. Cat.2.3/2023/Pers. AAGG. del 27/07/2023 gravato in prime cure.

In particolare è stato osservato che:

"ad una prima sommaria delibazione propria della presente fase cautelare, pare sussistere a sostegno della domanda cautelare proposta da parte appellante il presupposto del *fumus boni iuris* apparendo fondato il primo motivo di appello atteso che: - la sentenza di questo Consiglio n. 6433 del 3 luglio 2023 dà atto (punto 2. della parte in fatto) che l'odierno appellante "ha effettuato segnalazioni di "condotte illecite" ai propri superiori e, il 19 marzo 2019, anche all'ANAC" e che ciò pare peraltro confermato dal modulo depositato con l'atto di gravame (all. 10 all'atto di appello); - l'esistenza di un rapporto conflittuale con i colleghi non sembra integrare una ragione estranea alla segnalazione valevole a sconfiggere la presunzione relativa *iuris tantum* ex art. 17, comma 2, del D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24 in ordine al carattere ritorsivo degli atti gravati in prime cure; ritenuto che pare, altresì, sussistere, con riguardo al provvedimento di trasferimento adottato dal Questore di Bari n. Cat.2.3/2023/Pers. AAGG. del 27/07/2023, il presupposto del *periculum in mora* così come dedotto da parte appellante, anche in ragione delle concrete caratteristiche della prestazione lavorativa che viene in rilievo".

8. In data 13 giugno 2025 il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio senza svolgere difese.

9. In data 29 agosto 2025 parte appellante ha depositato una memoria difensiva.

10. All'udienza pubblica del 9 ottobre 2025 la causa è stata introitata per la decisione.

Motivi della decisione

1. L'appello è fondato.

2. Con il primo motivo di appello si censura la sentenza impugnata nella parte in cui non ha ritenuto integrata la violazione degli articoli 17 e 19, comma 3, del D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24 (nonché *ratione temporis* dell'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001) non riconoscendo la natura ritorsiva degli atti impugnati in primo grado e il ricorrere delle condizioni previste dalla legge per l'attivazione delle garanzie a tutela del c.d. whistleblowing.

Secondo parte appellante detta statuizione sarebbe errata in quanto, nel periodo compreso tra gli anni 2019 e 2020, epoca in cui l'appellante avrebbe effettuato le diverse segnalazioni e denunce alle Autorità competenti, era già in vigore la normativa prevista dall'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001 c.d. whistleblowing, la quale prevedeva specifiche tutele per il dipendente pubblico che segnalava illeciti.

In particolare si deduce che, contrariamente a quanto ritenuto dal T.A.R., parte appellante avrebbe documentato la presentazione di denunce e segnalazioni all'Autorità nazionale anticorruzione -

A.N.A.C. e la locale Procura della Repubblica e avrebbe inoltre dimostrato che gli atti amministrativi impugnati sarebbero stati adottati in conseguenza proprio di tali segnalazioni. In conclusione, secondo la tesi di parte appellante, sussisterebbero i presupposti per l'attivazione delle garanzie a tutela del c.d. whistleblower con conseguente nullità di tutti gli atti gravati in primo grado in quanto ritorsivi.

Si chiede, pertanto, la riforma in tali termini, della sentenza impugnata.

4. Il motivo merita positivo apprezzamento.

Giova preliminarmente osservare che la tutela dei lavoratori del settore pubblico che segnalino illeciti è prevista da numerose fonti di diritto internazionale tra cui:

- la Convenzione O.N.U. contro la corruzione del 2003, art. 33 ("Protection of reporting persons"), ratificata dall'Italia con la L. n. 116 del 2009;
- la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, firmata a Strasburgo il 27 gennaio 1999, art. 22, ratificata con la L. n. 112 del 2012;
- le raccomandazioni del Working group on bribery, incaricato del monitoraggio sull'attuazione della convenzione OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici nelle operazioni economiche internazionali (ratificata con L. n. 300 del 2000);
- le raccomandazioni del G.R.E.C.O. - G.D. contre la corruption, organo del Consiglio d'Europa deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anti-corruzione;
- i G. principles for whistleblower protection legislation, adottati dal G-20 Anti-corruption working group, costituito in ambito O.C.S.E..

A livello nazionale, la relativa disciplina è stata introdotta, in attuazione dei ricordati obblighi internazionali, dalla L. n. 190 del 2012 (recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"), che ha previsto - originariamente per la sola pubblica amministrazione - uno speciale regime di protezione del dipendente pubblico che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo di dipendente pubblico.

4.1 A tal fine, la L. n. 190 del 2012 ha introdotto, nel D.Lgs. n. 165 del 2001 (recante il "Testo unico del pubblico impiego"), l'articolo 54-bis in materia di "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" dando ingresso, nel nostro ordinamento, alla figura del c.d. "whistle blower".

Si è, in particolare, stabilito, al suo comma 1, che "fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato,

licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".

4.2 Già all'indomani dell'introduzione dell'istituto la dottrina più attenta ha, invero, segnalato che la disciplina posta dalla versione originaria dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001 offriva una tutela alquanto debole al segnalante essenzialmente limitata, da un lato, alla garanzia dell'anonimato nell'ambito del procedimento disciplinare instaurato a seguito di segnalazione e, dall'altro, alla sottrazione della denuncia all'accesso ordinario ex art. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990.

Queste perplessità sono state condivise a più riprese anche da A.N.A.C. nell'ambito degli atti di pianificazione di sua competenza tanto che, sin dal Piano nazionale anticorruzione (P.N.A.) per l'anno 2015 (par 3.1.11), si è previsto che le pubbliche amministrazioni dovessero adottare, nell'ambito del proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione, gli accorgimenti organizzativi necessari ad assicurare una tutela effettiva del dipendente che effettua segnalazioni. L'A.N.A.C., all'esito di una consultazione pubblica conclusasi nel marzo 2015, ha anche emanato (Det. n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 2015) specifiche Linee guida per le pubbliche amministrazioni in merito ai modelli da adottare per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti. In tale documento, l'A.N.A.C. ha, a chiare lettere, manifestato l'esigenza di completare la protezione generale e astratta della norma primaria con concrete misure di tutela del dipendente.

4.2 Il testo dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, dopo un lieve ritocco apportato con il D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114), è stato oggetto di una radicale riscrittura per effetto della L. 30 novembre 2017, n. 179 (entrata in vigore il 29 dicembre 2017).

Il comma 1 dell'art. 54-bis ha, in particolare, previsto che "Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della L. 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Il successivo comma 2 ha, poi, stabilito, che "Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice

civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica". Per ciò che qui più interessa, va infine segnalato che il testo dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001 come novellato dalla L. n. 179 del 2017, innovando sensibilmente e potenziando il quadro di tutela offerta al whistleblower, ha precisato, al suo comma 7, che "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. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli".

Il legislatore nazionale si è, quindi, premurato, sin dall'anno 2017, di approntare una tutela rafforzata per il segnalante prevedendo, per un verso, un regime probatorio agevolato del carattere discriminatorio ovvero ritorsivo dell'atto posto in essere dall'amministrazione di appartenenza che si fonda, per un verso, su una presunzione legale relativa iuris tantum, e, per l'altro, su una comminatoria espressa e testuale di nullità ex art. 21-septies della L. n. 241 del 1990 dei relativi atti. 4.3 La normativa finora esaminata è stata traslata senza sostanziali modifiche nel D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24 che ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

Nei propri considerando la suddetta direttiva ha, peraltro, evidenziato che:

- "Chi lavora per un'organizzazione pubblica o privata o è in contatto con essa nello svolgimento della propria attività professionale è spesso la prima persona a venire a conoscenza di minacce o pregiudizi al pubblico interesse sorti in tale ambito. Nel segnalare violazioni del diritto unionale che ledono il pubblico interesse, tali persone (gli "informatori - whistleblowers") svolgono un ruolo decisivo nella denuncia e nella prevenzione di tali violazioni e nella salvaguardia del benessere della società. Tuttavia, i potenziali informatori sono spesso poco inclini a segnalare inquietudini e sospetti nel timore di ritorsioni. In tale contesto, l'importanza di garantire una protezione equilibrata ed efficace degli informatori è sempre più riconosciuta a livello sia unionale che internazionale" (Considerando 1);

- "Per prevenire efficacemente le violazioni del diritto dell'Unione, la protezione deve essere concessa alle persone che forniscono le informazioni necessarie per rivelare violazioni che sono già state commesse, violazioni che non sono ancora state commesse ma molto verosimilmente potrebbero esserlo, atti od omissioni che la persona segnalante abbia fondati motivi di ritenere violazioni, nonché tentativi di nascondere violazioni. Per gli stessi motivi la protezione è giustificata anche per le persone che non forniscono prove certe, ma espongono ragionevoli preoccupazioni o sospetti. Allo stesso tempo, la protezione non dovrebbe applicarsi alla

segnalazione di informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, di notizie prive di fondamento e di voci di corridoio" (Considerando 43);

- "Dovrebbe esserci uno stretto collegamento tra la segnalazione e il maltrattamento subito, direttamente o indirettamente, dalla persona segnalante, in quanto tale maltrattamento sia considerato una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto segnalante possa beneficiare di protezione giuridica a tale riguardo. Una protezione efficace delle persone segnalanti quale mezzo per migliorare l'applicazione del diritto dell'Unione presuppone una definizione ampia del concetto di ritorsione, in cui rientri qualsiasi azione od omissione che si verifica nel contesto lavorativo e che arreca pregiudizio agli informatori. La presente direttiva non dovrebbe, tuttavia, impedire ai datori di lavoro adottino decisioni di natura lavorativa non determinate dalla segnalazione o dalla divulgazione pubblica" (Considerando 44).

Ad assumere particolare importanza in questa sede è l'art. 17 del D.Lgs. n. 24 del 2023.

Detta disposizione stabilisce, oggi, che:

- "Gli enti o le persone di cui all'articolo 3 n.d.r. le persone che "effettuano segnalazioni interne o esterne, divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile " non possono subire alcuna ritorsione" (comma 1);
- "Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento dei comportamenti, atti o omissioni vietati ai sensi del presente articolo nei confronti delle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4, si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. L'onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia è a carico di colui che li ha posti in essere" (comma 2);
- "Di seguito sono indicate talune fattispecie che, qualora siano riconducibili all'articolo 2, comma 1, lettera m), costituiscono ritorsioni:
 - a) il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
 - b) la retrocessione di grado o la mancata promozione;
 - c) il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
 - d) la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
 - e) le note di merito negative o le referenze negative;
 - f) l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
 - g) la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
 - h) la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;

- i) la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- l) il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- m) i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
- n) l'inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro;
- o) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- p) l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- q) la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici" (comma 4).

L'art. 17 del D.Lgs. n. 24 del 2023, nel porre un generale divieto di ritorsione nei confronti del segnalante, prevede, quindi, in linea con il vecchio art.54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001 e con le indicazioni della direttiva (UE) 2019/1937, una presunzione legale relativa o iuris tantum del carattere ritorsivo dell'atto adottato dall'amministrazione presumendo, in particolare, che quest'ultimi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile e rovesciando, per l'effetto, a carico del datore di lavoro l'onere di provare che tali condotte sono, in realtà, motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia.

Il legislatore del 2023 ha, poi, accolto, sempre nel solco di quanto già stabilito dall'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, una nozione assai ampia di atto di "ritorsione", che viene fatta coincidere con "qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto" (art. 2 comma 1, lett. m) del D.Lgs. n. 165 del 2001) e che risulta solo parzialmente tipizzata per effetto dell'elencazione a carattere esemplificativo prevista dal comma 4 dell'art. 17 (come evincibile dall'inciso " Di seguito sono indicate talune fattispecie").

Rileva, infine, osservare che l'art. 19, terzo comma, del D.Lgs. n. 24 del 2023, sempre in continuità con l'art. 54-bis, comma 7, del D.Lgs. n. 165 del 2001, prevede che "gli atti assunti in violazione del divieto di ritorsione di cui all'art. 17 sono nulli".

5. Ricostruito il quadro normativo, prima di soffermarsi sulla concreta vicenda in esame, è opportuno precisare, solo per completezza, che i provvedimenti gravati con in ricorsi R.G. nr. 1427 del 2019, 1501 del 2019 sono stati adottati sotto la vigenza dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del

2001 (come novellato nel 2017) mentre quelli gravati con il ricorso R.G. n. 1180 del 2023 sono stati adottati sotto la vigenza del D.Lgs. n. 24 del 2023.

Ciò, tuttavia, in ragione della già evidenziata continuità normativa tra le due discipline, non assume rilievo specifico potendosi perciò svolgere rispetto a tutti gli atti gravati in prime cure identiche considerazioni in diritto.

5.1 Tanto chiarito va in primo luogo rilevato che consta in atti la prova che l'odierno appellante ha posto in essere delle condotte di segnalazione rientranti nell'ambito applicativo oggettivo del D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24 (nonché *ratione temporis* dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001).

In particolare, dalla documentazione depositata in atti, sia nel corso del giudizio di primo grado sia nel presente giudizio d'appello, emerge che:

- l'appellante ha effettuato segnalazioni di condotte illecite ai propri superiori, a partire dall'anno 2018, avanti ad oggetto: "rapporto a carico dell 'Ass. -OMISSIS- in forza presso la Questura di Bari- UP.G.S.P. -Squadra Sommozzatori" del 29 dicembre 2018;"relazione di servizio inerente l'infortunio avvenuto in data 05 gennaio 2019 che ha visto coinvolto il Sovrintendente Capo della Polizia di Stato -OMISSIS-" del 5 gennaio 2019; "rapporto a carico dell 'Ass. -OMISSIS- in forza presso la Questura di Bari - UP. G.SP. Squadra Sommozzatori" del 16 maggio 2019 (all. nr. 10 del ricorso per motivi aggiunti connesso al ricorso introduttivo iscritto al nr. 1427/2019 REG. RIC. del T.A.R. Puglia - 3 Sezione - Bari; all. nr. 11 dell'atto di appello);

- l'appellante ha effettuato segnalazioni di condotte illecite avvenute nel periodo temporale 2018-2019 presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione- A.N.A.C. in data 19 marzo 2019 (all. nr. 7 del ricorso per motivi aggiunti connesso al ricorso introduttivo iscritto al nr. 1427/2019 REG. RIC. del T.A.R. Puglia - 3 Sezione - Bari);

- l'appellante ha presentato atto di denuncia dinnanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari in data 13 ottobre 2019 chiedendo di accertare la sussistenza di eventuali reati contro la pubblica amministrazione ex art. 323 c.p. "abuso di ufficio", art. 479 "falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici", in concorso formale e di persona ex artt. 81 e 110 c.p. con riferimento ai comportamenti assunti Vice Ispettore -OMISSIS-, in concorso con il collega-OMISSIS-, in qualità di pubblici ufficiali nello svolgimento del proprio servizio (all. nr. 3 del ricorso introduttivo iscritto al nr. 1180/2023 REG. RIC. del T.A.R. Puglia - 3 Sezione - Bari);

- l'appellante ha presentato atto di denuncia dinnanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari in data 21 dicembre 2019 chiedendo di accertare la sussistenza di eventuali reati anche di tipo associativo ex art. 416 c.p. finalizzati alla commissione di delitti contro la pubblica amministrazione, il patrimonio e la fede pubblica (all. nr. 4 del ricorso introduttivo iscritto al nr. 1180/2023 REG. RIC. del T.A.R. Puglia - 3 Sezione - Bari);

-infine, come già rilevato da questo Collegio in sede cautelare con l'ordinanza n. 1945 del 2025, anche la sentenza di questo Consiglio n. 6433 del 3 luglio 2023 dà atto (punto 2. della parte in fatto) che l'odierno appellante "ha effettuato segnalazioni di "condotte illecite" ai propri superiori e, il 19 marzo 2019, anche all'ANAC" e che ciò pare peraltro confermato dal modulo depositato con l'atto di gravame (all. 10 all'atto di appello).

5.2 Deve, poi, osservarsi che gli atti posti in essere dall'amministrazione appellata rientrano nella nozione di "ritorsione" come originariamente tratteggiata dal comma 1 dell'art. 54-bis del d.lgs.n. 165 del 2001 (che faceva generico riferimento, come visto, al caso del lavoratore "sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro") e oggi puntualizzata, con una norma di carattere essenzialmente ricognitivo, per effetto dell'art. 17, comma 4 , del D.Lgs. n. 24 del 2023.

In particolare sono tali:

- il rapporto informativo per l'anno 2018 (gravato in prime cure con ricorso R.G. n. 1427 del 2019), compilato in data 13 giugno 2019 e confermato in data 17 giugno 2019 dal Questore di Bari, in data successiva alle suddette segnalazioni di condotte illecite indirizzate alla Questura di Bari avvenute in data 29 dicembre 2018, 5 gennaio 2019 e 16 maggio 2019 e alle segnalazioni all'Autorità Nazionale Anticorruzione- A.N.A.C. avvenuta in data 19 marzo 2019; atto valevole a integrare la condotta ritorsiva oggi meglio specificata all'art. 17, comma quarto, lett. e), h) e m) del D.Lgs. n. 24 del 2023;
- il rapporto informativo per l'anno 2019 (gravato in prime cure con motivi aggiunti al ricorso R.G. n. 1427 del 2019), compilato in data 15 gennaio 2020 e confermato in data 07 luglio 2020 dal sig. Questore di Bari, sempre in data successiva non solo alle menzionate segnalazioni del 2018 e del 2019 alla Questura di Bari e all'A.N.A.C ma anche alle denunce presentate presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Bari; atto valevole a integrare la condotta ritorsiva oggi meglio specificata all'art. 17, comma quarto, lett. e), h) e m) del D.Lgs. n. 24 del 2023;
- il provvedimento Cat. 2.8/35 Ris. di prot. emesso dal Questore della provincia di Bari con il quale è stata inflitta la sanzione disciplinare del "RICHIAMO ORALE" (gravato in prime cure con motivi aggiunti al ricorso R.G. n. 1501 del 2019), adottato in data 8 agosto 2019 in data successiva alle menzionate segnalazioni del 2018 e del 2019 alla Questura di Bari e all'A.N.A.C.; atto valevole a integrare la condotta ritorsiva oggi meglio specificata all'art. 17, comma quarto, lett. f) del D.Lgs. n. 24 del 2023;
- il provvedimento adottato dal Questore di Bari nr. Cat.2.3/2023/Pers. AAGG., con il quale l'Ispettore della Polizia di Stato -OMISSIS- è stato trasferito per esigenze di servizio dall'Ufficio Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico - Squadra Sommozzatori al Commissariato Sezionale

Bari Nuova Carrassi a decorrere dal 31 luglio 2023 (gravato in prime cure con motivi aggiunti al ricorso R.G. n.1180 del 2023), adottato il 27 luglio 2023 in data successiva alle menzionate segnalazioni del 2018 e del 2019 alla Questura di Bari e all'A.N.A.C. e alle denunce presentate presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Bari nel 2019; atto valevole a integrare la condotta di cui all'art. 17, comma quarto, lett. c) del D.Lgs. n. 24 del 2023.

5.3 L'adozione da parte dell'amministrazione degli atti gravati in primo grado è, quindi, idonea a far scattare la presunzione legale iuris tantum di cui all'art. 17, secondo comma, del D.Lgs. n. 24 del 2023 (e ratione temporis ex art. 54-bis, comma 7, D.Lgs. n. 165 del 2001).

Sicché gli stessi si presumono compiuti in conseguenza delle segnalazioni presentate dall'odierno appellante e sono, pertanto, nulli.

Va, peraltro, aggiunto che l'amministrazione, da par suo, non ha fornito alcun elemento utile a vincere tale presunzione relativa e, in particolare, non ha assolto, neppure in giudizio, all'onere di dimostrare che le misure adottate nei confronti dell'appellante fossero motivate da ragioni estranee alle segnalazioni e denunce.

5.4 Anzi, è opportuno osservare, solo per completezza, che dall'attenta lettura dei provvedimenti gravati in prime cure, pare addirittura emergere, in positivo, la prova che l'avvenuta presentazione da parte dell'appellante delle segnalazioni di cui si è detto abbia costituito proprio il motivo principale per la loro adozione.

Nel dettaglio preme rilevare che:

- nel rapporto informativo per l'anno 2018 gli elementi di giudizio che sono stati valutati con il voto più basso espresso numericamente (sulla base della scala: 1 Insoddisfacente; 2 Positivo; 3 Elevato) sono i seguenti: per la "competenza professionale", la voce "capacità di fattiva collaborazione" con valutazione pari a 2; per la "capacità organizzativa", la voce "capacità di motivare e coinvolgere i collaboratori" con valutazione pari a 1; per "altri elementi di giudizio", la voce "rendimento complessivo: raggiungimento dei risultati prefissati ed apporto concreto al buon andamento dell'ufficio" con valutazione pari a 1;
- nel rapporto informativo per l'anno 2019 gli elementi di giudizio che sono stati valutati con il voto più basso espresso numericamente (sempre sulla base della scala: 1 Insoddisfacente; 2 Positivo; 3 Elevato) sono i seguenti: per la "competenza professionale", la voce "capacità di fattiva collaborazione" con valutazione pari a 1; per la "capacità organizzativa", la voce "capacità di motivare e coinvolgere i collaboratori" con valutazione pari a 1; per "altri elementi di giudizio", la voce "rendimento complessivo: raggiungimento dei risultati prefissati ed apporto concreto al buon andamento dell'ufficio" con valutazione pari a 1;

- il provvedimento Cat. 2.8/35 Ris. di prot. emesso dal Questore della provincia di Bari, con il quale è stata inflitta la sanzione disciplinare del "RICHIAMO ORALE", ha tratto origine dalla condotta, ascritta all'appellante, consistente nell'aver omesso di informare con sollecitudine il superiore gerarchico in merito delle contestazioni mosse con missiva del 4 aprile 2019 al Vice Ispettore - OMISSIS- (collega direttamente interessato proprio dalle segnalazioni presentate dall'appellante);

- il provvedimento adottato dal Questore di Bari nr. Cat.2.3/2023/Pers. AAGG., con il quale l'Ispettore della Polizia di Stato -OMISSIS- è stato trasferito per esigenze di servizio dall'Ufficio Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico - Squadra Sommozzatori al Commissariato Sezionale Bari Nuova Carrassi, si fonda espressamente sulla situazione di tensione rappresentata dai componenti della Squadra Sommozzatori e, in particolare, sull'esistenza di un elevato grado di conflittualità, già presente dal 2019, tra gli operatori della Squadra Sommozzatori e il Vice Ispettore -OMISSIS-in ragione delle iniziative assunte dall'appellante.

È, quindi, di tutta evidenza che a fondamento dei provvedimenti gravati in prime cure risultano dedotti elementi che sono, direttamente o indirettamente, collegati proprio alle segnalazioni o, comunque, al clima venutosi a creare in seguito alla loro presentazione da parte dell'appellante.

5.2 Ne discende che i rapporti informativi del 2018 e del 2019, la sanzione disciplinare del "richiamo orale" e l'atto di trasferimento del 2023 di cui risulta essere destinatario l'Ispettore della Polizia di Stato -OMISSIS- sono atti da presumere a carattere "ritorsivo" e sono, come tali, in contrasto con la normativa a tutela dei lavoratori del settore pubblico che segnalino illeciti risultando così affetti dalla nullità espressamente comminata all'art. 19, comma 3, del D.Lgs. n. 24 del 2023 (ovvero *ratione temporis* art. 54-bis, comma 7, D.Lgs. n. 165 del 2001).

5.3 In conclusione, va dichiarata la nullità ex artt. 54-bis, comma 7, secondo periodo, del D.Lgs. n. 165 del 2001, 19, comma 3, del D.Lgs. n. 24 del 2023, 21-septies della L. n. 241 del 1990 e 31 c.p.a. di tutti gli atti gravati in prime cure a mezzo dei ricorsi R.G. nr. 1427 del 2019, 1501 del 2019, 1180 del 2023 e relativi motivi aggiunti.

6. Alla luce delle considerazioni di cui sopra e, in particolare, della rilevata nullità dei provvedimenti gravati in prime cure, può ritenersi assorbito il secondo motivo di appello (dal cui accoglimento l'appellante non sarebbe in grado di trarre alcuna ulteriore concreta utilità).

7. Per le ragioni sopra esposte l'appello è fondato e va accolto.

Per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, vanno accolti, nei sensi di cui in motivazione, i ricorsi R.G. nr. 1427 del 2019, 1501 del 2019 e 1180 del 2023 come integrati da motivi aggiunti proposti in corso di causa e va, quindi, dichiarata la nullità ex artt. 54-bis, comma 7, secondo periodo, del D.Lgs. n. 165 del 2001, 19, comma 3, del D.Lgs. n. 24 del 2023, 21-septies della L. n. 241 del 1990 e 31 c.p.a. di tutti gli atti gravati in prime cure.

8. Le spese del doppio grado, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza e sono, pertanto, da porre ex art. 26. c.p.a. integralmente a carico del Ministero dell'Interno.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, accoglie, nei sensi di cui in motivazione, i ricorsi R.G. nr. 1427 del 2019, 1501 del 2019 e 1180 del 2023 come integrati da motivi aggiunti proposti in corso di causa e dichiara, quindi, la nullità ex artt. 54-bis, comma 7, secondo periodo, del D.Lgs. n. 165 del 2001, 19, comma 3, del D.Lgs. n. 24 del 2023, 21-septies della L. n. 241 del 1990 e 31 c.p.a. di tutti gli atti gravati in prime cure.

Condanna il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, al pagamento, a titolo di spese processuali per il doppio grado di giudizio, in favore dell'appellante -OMISSIS-, della somma complessiva di € 5.000,00 (cinquemila/00) oltre accessori di legge (se dovuti).

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

Vista la richiesta dell'interessato e ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, comma 1, del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, 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 la parte interessata.

Conclusione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Dario Simeoli, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere, Estensore