

PUBBLICO IMPIEGO: Consiglio di Stato - Sezione Quarta - Sentenza 6 novembre 2025, n. 8642, in Guida al Diritto n. 45 del 2025, pag. 34

Pubblico Impiego - Codice di comportamento nazionale - Natura di regolamento precettivo – Genericità -Insussistenza -Ragioni.

Norme regolamentari che utilizzano espressioni apparentemente generiche come "reputazione", "sicurezza" o "prestigio" possono comunque considerarsi sufficientemente determinate. Tali espressioni sono interpretabili in modo determinato sulla base dei principi affermati dalla giurisprudenza in materia penale e disciplinare, tenendo conto della continua evoluzione dei costumi sociali e dei valori etici. Le condotte disciplinarmente rilevanti devono fare riferimento a nozioni che garantiscono stabilità e coerenza del sistema legale.

Si riconosce che il codice di comportamento nazionale non ha carattere programmatico, bensì natura di regolamento precettivo che incide direttamente sul rapporto di lavoro, individuando doveri la cui violazione comporta sanzioni disciplinari. Il Consiglio di Stato respinge l'eccezione di genericità delle nuove disposizioni sui mezzi informatici e sui social media, chiarendo che i riferimenti al "decoro", alla "reputazione" e alla "cautela nelle comunicazioni" sono concetti giuridici sufficientemente determinati, interpretabili secondo i canoni della giurisprudenza e dell'evoluzione dei costumi. L'innovazione risiede nel riconoscimento che il linguaggio giuridico, pur adattandosi alla fluidità dei comportamenti digitali, conserva un grado di certezza idoneo a fondare responsabilità, senza violare il principio di legalità né comprimere la libertà di espressione, in quanto le regole richiamano doveri di lealtà e correttezza già propri dell'etica pubblica. Sotto il profilo sistematico, si propone una visione evolutiva del diritto amministrativo, che non si limita a bilanciare libertà individuale e potere disciplinare, ma valorizza la funzione ordinante del codice di comportamento quale strumento di attuazione diretta dei principi di trasparenza e buon andamento. L'atto regolamentare non è più un mero rinvio etico, ma una norma giuridicamente cogente, suscettibile di immediato sindacato giurisdizionale. In tale prospettiva, l'uso dei social network non è una zona franca, bensì un ambito di responsabilità soggettiva: la libertà di espressione del dipendente si confronta con l'immagine dell'amministrazione e con l'interesse pubblico alla credibilità dell'azione amministrativa.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la domanda di annullamento del D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81 ("Regolamento concernente modifiche al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante: "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165").
2. In particolare, parte ricorrente-appellante (Federazione L.D.C.) contesta la legittimità degli articoli 11-bis ed 11-ter introdotti dal D.P.R. n. 81 del 2023 nel testo del regolamento di cui al D.P.R. n. 62 del 2013.

L'art. 11-bis regola l'utilizzo delle tecnologie informatiche e la responsabilità dei dipendenti riguardo al contenuto dei messaggi di posta elettronica; l'art. 11-ter affronta l'utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media, richiedendo ai dipendenti cautela per non attribuire opinioni o giudizi all'amministrazione di appartenenza e per salvaguardarne l'immagine.

3. La "Federazione L.D.C." ha impugnato il suddetto decreto innanzi al T.a.r. per il Lazio (r.g. n. 12275/2023) deducendo i seguenti motivi:

I) Violazione dell'art. 17 della L. n. 400 del 1988. Eccesso di potere per travisamento delle circostanze di fatto, difetto dei presupposti, anche con riferimento ai principi costituzionali di cui all'art. 97 Cost.

II) Violazione del comma 1-bis dell'art. 54 del t.u. sul pubblico impiego n. 165 del 2001. Violazione dei principi generali in tema di tipizzazione delle condotte sanzionabili, eccessiva genericità. Eccesso di potere per difetto dei presupposti e carenza di istruttoria. Violazione dell'art. 97 Cost.

III) Violazione degli artt. 21, 25 e 97 della Costituzione e del giusto processo.

4. Si è costituita, per resistere, la Presidenza del Consiglio dei ministri che ha, altresì, eccepito la inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in capo alla ricorrente.

5. Il T.a.r. per il Lazio, con sentenza n. 15978 del 27 ottobre 2023, ha dichiarato inammissibile il ricorso per carenza di interesse, in ragione della "genericità e astrattezza delle norme regolamentari gravate, che devono essere ex lege specificate e integrate da ciascuna Amministrazione (con possibile censurabilità di eventuali sanzioni, ove adottate in assenza di disciplina di dettaglio)", ciò che "ne determina la non immediata lesività delle stesse rispetto alla posizione giuridica vantata dalla Federazione ricorrente e a quella dei lavoratori del comparto rappresentati dalla medesima".

6. Ha appellato la Federazione L.D.C., che censura la sentenza per i seguenti motivi.

I) Errata valutazione della censura relativa alla violazione dell'art. 17 della L. n. 400 del 1988 ed eccesso di potere per travisamento delle circostanze di fatto, difetto dei presupposti, anche con riferimento ai principi costituzionali di cui all'art. 97 Cost.

II) Errata valutazione della censura relativa alla violazione del comma 1 bis dell'art. 54 del tu 165 del 2001 (t.u. pubblico impiego) dei principi i principi generali in tema di tipizzazione delle condotte sanzionabili, eccessiva genericità eccesso di potere per difetto dei presupposti, carenza di istruttoria e per l'effetto violazione dell'art. 97 Cost.

III) Errata valutazione della violazione dell'art. 21, 25 e 97 della costituzione e del giusto processo.

7. Parte appellante sostiene che:

a) l'Amministrazione resistente avrebbe dovuto "far tesoro delle raccomandazioni contenute nei pareri del Consiglio di Stato che, ancorché non vincolanti, non potevano non essere osservati pena la violazione di quegli stessi principi", sennonché "il testo sottoposto al parere di questo Consiglio è identico a quello oggetto delle osservazioni". La mancata osservanza "per ben due volte dei pareri del Consiglio di Stato avrebbe dovuto essere letta, anche dai giudici di prime cure, come comportamento censurabile dell'Amministrazione resistente sotto il profilo dell'eccesso di potere per carenza di istruttoria e di difetto dei presupposti";

b) il Consiglio di Stato, in sede consultiva, aveva espresso riserve sulla formulazione degli artt. 11-bis (utilizzo delle tecnologie informatiche) e sull'art. 11-ter (utilizzo dei mezzi di informazione e dei

social media), senonché il testo definitivo (parte appellante produce un quadro sinottico di confronto) non presenterebbe novità sostanziali rispetto alla prima versione del d.P.R.;

c) la genericità delle norme contenute nel d.P.R. consentirebbero al datore di lavoro pubblico una discrezionalità eccessiva che può sfociare in una compressione dei diritti fondamentali della persona;

d) qualora, infine, il giudice dovesse ritenere legittime le disposizioni impugnate del D.P.R. n. 81 del 2023, l'istante chiede che sia rimessa alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 97 e 25 della Costituzione.

8. Si è costituita, per resistere, la Presidenza del Consiglio dei ministri.

9. Le parti, in prossimità dell'udienza, hanno depositato memorie.

Parte appellata ha eccepito, altresì, l'inammissibilità dell'appello sul presupposto che la Federazione avrebbe dedotto tre motivi di gravame incentrati su considerazioni di "merito", quindi vertenti sulla presunta illegittimità dell'atto impugnato, trascurando tuttavia la questione della carenza di interesse concreto e attuale su cui si fonda la ratio decidendi della sentenza appellata.

10. All'udienza del 23 ottobre 2025, la causa è stata trattenuta per la decisione.

11. Preliminarmente, il Collegio deve esaminare l'eccezione di inammissibilità dell'appello.

11.1. Essa è infondata. L'appello è ammissibile.

Il punto relativo al difetto di interesse è stato contestato là dove parte appellante ha affermato che le norme avverse sarebbero "assolutamente indeterminate" nonché "fonte dei procedimenti disciplinari", quindi immediatamente lesive degli interessi del personale dipendente dei lavoratori dei comparti della Conoscenza come ad esempi dei lavoratori della scuola.

Tanto ciò è vero che, il Ministero dell'Istruzione e del Merito (fatto specifico non contestato dall'amministrazione) ha dato ordine a tutti i Dirigenti scolastici di affiggere il d.P.R. in questione all'albo della scuola, in sostituzione del precedente e che, pertanto, almeno il M.I.M. avrebbe reso le modifiche immediatamente operative (cfr atto di appello, p. 13 ultime righe del motivo secondo).

11.2. Parte appellante ha, dunque, preso posizione sulla declaratoria di inammissibilità del ricorso laddove (cfr sempre pagina 13 dell'atto di appello: secondo motivo di gravame) essa ha osservato che il decreto in questione "non necessita di alcuna integrazione ad opera dell'Amministrazione, ma è adottato direttamente come fonte a cui il dipendente deve sottostare, tanto che ... nelle istituzioni scolastiche i Dirigenti Scolastici sono chiamati a renderlo noto a tutto il personale. Quindi dette norme assolutamente indeterminate sono la fonte dei procedimenti disciplinari. Le disposizioni censurate non sono "atti di volizione", ma sono immediatamente lesive degli interessi del personale dipendente dei lavoratori dei comparti della Conoscenza come ad esempi dei lavoratori della scuola. Tanto ciò è vero che il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha dato ordine a tutti i Dirigenti Scolastici di affiggere il DPR all'albo della scuola, in sostituzione del precedente".

11.3. L'appello - ancorché in modo non precipuo, omettendo di esporre un autonomo e specifico motivo di doglianza avverso la declaratoria di inammissibilità per carenza di interesse - svolge comunque una censura avverso il rilievo della "carenza di interesse" che ha deciso il giudizio di primo grado; censura che si completa con la doglianza rivolta alla declaratoria di inammissibilità con cui si "apre" il terzo motivo di appello.

11.4. Il Collegio osserva che la "genericità" dei motivi determina la inammissibilità del gravame soltanto se dagli stessi non sia evincibile, alla luce di una lettura complessiva e coordinata dell'atto, una critica alla sentenza di primo grado, ovvero si limitino a una mera riproposizione delle argomentazioni già discusse e respinte dal T.a.r.

11.5. Nel caso di specie, parte appellante - seppur senza citare espressamente la sentenza - ha indicato le ragioni per cui la decisione del primo giudice è errata, avendo sviluppato una confutazione della statuizione di primo grado argomentata in base alla natura giuridica degli atti impugnati.

11.6. L'appello, pertanto, è ammissibile.

12. Nel merito, come seguono le considerazioni del Collegio.

12.1. Il T.a.r. ha dichiarato inammissibile il ricorso sul rilievo della carenza di interesse in capo alla Federazione a impugnare un atto provo di attuale e concreta lesività.

Parte appellante sostiene che le norme avversate siano immediatamente lesive in quanto "fonte dei procedimenti disciplinari" per il personale dipendente pubblico.

12.2. Il motivo è fondato.

12.3. Il D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81 ha apportato al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, le seguenti modifiche (per quanto qui di interesse):

a) dopo l'articolo 11 sono inseriti i seguenti: "Art. 11-bis (Utilizzo delle tecnologie informatiche). -

1. L'amministrazione, attraverso i propri responsabili di struttura, ha facoltà di svolgere gli accertamenti necessari e adottare ogni misura atta a garantire la sicurezza e la protezione dei sistemi informatici, delle informazioni e dei dati. Le modalità di svolgimento di tali accertamenti sono stabilite mediante linee guida adottate dall'Agenzia per l'Italia Digitale, sentito il Garante per la protezione dei dati personali. In caso di uso di dispositivi elettronici personali, trova applicazione l'art. 12, comma 3-bis, del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

2. L'utilizzo di account istituzionali è consentito per i soli fini connessi all'attività lavorativa o ad essa riconducibili e non può in alcun modo compromettere la sicurezza o la reputazione dell'amministrazione. L'utilizzo di caselle di posta elettroniche personali è di norma evitato per attività o comunicazioni afferenti il servizio, salvi i casi di forza maggiore dovuti a circostanze in cui il dipendente, per qualsiasi ragione, non possa accedere all'account istituzionale.

3. Il dipendente è responsabile del contenuto dei messaggi inviati. I dipendenti si uniformano alle modalità di firma dei messaggi di posta elettronica di servizio individuate dall'amministrazione di appartenenza. Ciascun messaggio in uscita deve consentire l'identificazione del dipendente mittente e deve indicare un recapito istituzionale al quale il medesimo è reperibile.

4. Al dipendente è consentito l'utilizzo degli strumenti informatici forniti dall'amministrazione per poter assolvere alle incombenze personali senza doversi allontanare dalla sede di servizio, purché l'attività sia contenuta in tempi ristretti e senza alcun pregiudizio per i compiti istituzionali.

5. È vietato l'invio di messaggi di posta elettronica, all'interno o all'esterno dell'amministrazione, che siano oltraggiosi, discriminatori o che possano essere in qualunque modo fonte di responsabilità dell'amministrazione. Art. 11-ter (Utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media). - 1. Nell'utilizzo dei propri account di social media, il dipendente utilizza ogni cautela affinché le proprie opinioni o i propri giudizi su eventi, cose o persone, non siano in alcun modo attribuibili direttamente alla pubblica amministrazione di appartenenza.

2. In ogni caso il dipendente è tenuto ad astenersi da qualsiasi intervento o commento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale.

3. Al fine di garantirne i necessari profili di riservatezza le comunicazioni, afferenti direttamente o indirettamente il servizio non si svolgono, di norma, attraverso conversazioni pubbliche mediante l'utilizzo di piattaforme digitali o social media. Sono escluse da tale limitazione le attività o le comunicazioni per le quali l'utilizzo dei social media risponde ad una esigenza di carattere istituzionale. 4. Nei codici di cui all'articolo 1, comma 2, le amministrazioni si possono dotare di una "social media policy" per ciascuna tipologia di piattaforma digitale, al fine di adeguare alle proprie specificità le disposizioni di cui al presente articolo. In particolare, la "social media policy" deve individuare, graduandole in base al livello gerarchico e di responsabilità del dipendente, le condotte che possono danneggiare la reputazione delle amministrazioni

5. Fermi restando i casi di divieto previsti dalla legge, i dipendenti non possono divulgare o diffondere per ragioni estranee al loro rapporto di lavoro con l'amministrazione e in difformità alle disposizioni di cui al D.Lgs. 13 marzo 2013, n. 33, e alla L. 7 agosto 1990, n. 241, documenti, anche istruttori, e informazioni di cui essi abbiano la disponibilità".

12.4. Per consolidata giurisprudenza, le norme regolamentari vanno immediatamente impugnate allorché siano suscettibili di produrre, in via diretta ed immediata, una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica di un determinato soggetto.

Nel caso di specie, le norme avversate contengono volizioni che, per il loro contenuto e per l'immediata capacità delle stesse di conformare la condotta dei destinatari e le decisioni delle singole amministrazioni, esplicano un immediato effetto lesivo.

12.5. Più in particolare, le norme in esame nella parte avversata descrivono le regole di condotta disciplinarmente rilevanti, individua i destinatari, risultano di immediata applicazione laddove il dipendente dovesse violarne i precetti.

La L. n. 190 del 2012, all'articolo 1, comma 44, a conferma della immediata rilevanza delle norme avversate, nel modificare l'art. 54 del D.Lgs. n. 165 del 2001 ha previsto espressamente che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento è fonte di responsabilità disciplinare.

Lo stesso articolo dispone che violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'art. 55 quater, comma 1 (licenziamento disciplinare).

La disposizione in esame ha, quindi, normativamente risolto il problema della valenza disciplinare del codice di comportamento che, pur individuando "doveri a monte" del pubblico dipendente, anteposti rispetto alle dinamiche negoziali (id est, codici di comportamento a livello decentrato), possono generare responsabilità disciplinare.

Le norme impugnate, pertanto, sono suscettive di autonoma impugnazione in quanto individuano e qualificano i doveri del pubblico dipendente, indipendentemente dall'adozione del "successivo" codice di comportamento da parte di ciascuna amministrazione; esse, dunque, risultano immediatamente cogenti ed in quanto tali fonte di responsabilità disciplinare.

12.6. Ad avviso del T.a.r, le norme avversate non avrebbero una immediata lesività dovendo scontare l'atto applicativo.

Senonché, seguendo questo ragionamento (per cui la singola amministrazione deve adottare un proprio codice per attualizzarsi la lesione), la conseguenza pratica che ne deriverebbe è che le previsioni di cui ai D.P.R. n. 61 del 2013 e D.P.R. n. 81 del 2023 resterebbero di fatto inapplicabili ove mai la singola amministrazione non adottasse il proprio Codice.

Ebbene, questa eventualità si porrebbe in stridente contrasto con la ratio che ha originato l'emanazione del Codice nazionale e implicherebbe una palese violazione dell'art. 54, comma 3, del t.u. sul pubblico impiego, secondo il quale la violazione dei doveri contenuti nel "codice di comportamento" (da intendersi, secondo il tenore testuale della norma, il Codice di "primo" livello) è fonte di responsabilità disciplinare.

L'attenzione va, infatti, posta al contenuto effettivo del regolamento in parte qua impugnato, per appurare se la violazione dallo stesso recata sia soltanto astratta, nel qual caso soltanto l'atto applicativo renderebbe attuale la lesione in nuce prefigurata dalla volizione astratta (Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2005, n. 450).

12.7. Ebbene, nel caso di specie il regolamento in esame, quanto alle divise norme, pur potendo essere integrato dalle singole amministrazioni, non ha bisogno di atti applicativi per acquisire concretezza e attualità poiché rende un decalogo di condotte a cui deve attenersi il dipendente e che, se violate, integrano un comportamento disciplinarmente rilevante.

L'articolo 11-ter prevede, ad esempio, il divieto di effettuare qualsivoglia commento o intervento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale: la norma contempla un divieto che assume, nell'ambito del rapporto di lavoro, una autonoma, cogente valenza che non abbisogna di ulteriori integrazioni sostanziali, quanto al divieto codificato, da parte della singola amministrazione se non in ragione della peculiare attività che quella amministrazione esercita.

Le singole amministrazioni potranno, infatti, integrare il codice nazionale per adattarlo alla specifica attività che esse svolgono, ferma restando l'immediata e autonoma rilevanza, nell'ambito del rapporto di lavoro, delle norme "a monte" contenute nel codice di comportamento nazionale.

Il Codice di comportamento nazionale dei pubblici dipendenti opera pertanto, in parte qua, come un regolamento di disciplina che disciplina l'azione che sconta, dunque, la regola della immediata impugnazione.

12.8. La sentenza impugnata va, pertanto, riformata e il ricorso di primo grado deve essere dichiarato ammissibile.

13. La declaratoria di ammissibilità del ricorso di primo grado, unitamente alla reiterazione delle doglianze non esaminate dal Tar, comporta, stante l'effetto devolutivo, l'esame dei motivi non esaminati dal giudice territoriale.

14. Con i primi due motivi, parte appellante lamenta la mancata osservanza dei pareri del Consiglio di Stato; produce un quadro sinottico di raffronto fra il testo sottoposto al parere e quello definitivo da cui non emergerebbero novità sostanziali rispetto alla prima versione del d.P.R.; deduce che il comportamento dell'Amministrazione resistente sarebbe censurabile sotto il profilo dell'eccesso di potere per carenza di istruttoria e di difetto dei presupposti.

15. Con il terzo motivo, parte appellante sostiene che le norme in questione sarebbero lesive del diritto alla libertà di espressione nonché del principio di legalità.

Nessuna disposizione di legge o regolamento può prevedere disposizioni limitative di detto diritto e, di conseguenza, le disposizioni del D.P.R. n. 81 del 2023 avrebbero dovuto essere scritte a norma di detti principi che, invece, rischiano di essere elusi dalla previsione generica di condotte che possono essere perseguite se attuate da un pubblico dipendente attraverso l'uso dei social.

Con riferimento al principio di legalità, parte appellante lamenta che anche tale principio sarebbe messo in discussione dalla formulazione delle disposizioni esaminate siccome generiche: la tipizzazione dei comportamenti e delle sanzioni è espressione di detto principio costituzionale che

mal si concilia con le disposizioni in esame che lascerebbero invece un ampio margine di discrezionalità su comportamenti genericamente individuati.

16. I motivi, che possono essere trattati congiuntamente, sono infondati.

L'organizzazione sindacale, come sopra anticipato, ha impugnato un decreto di modifica del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, segnatamente le nuove disposizioni relative all'utilizzo dei mezzi informatici, tacciandole di indeterminatezza.

17. Con il parere del 19 gennaio 2023, n. 93, la Sezione normativa del Consiglio di Stato ha, tra l'altro, affermato che "La Sezione non può, comunque, esimersi dall'esprimere importanti riserve anche in merito alle "nuove" regole di condotta che trovano astrattamente titolo nell'art. 4 della L. n. 79 del 2022, quali sono quelle riferibili all'area dei doveri concernenti la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione, sottesa all'utilizzo delle tecnologie informatiche, dei mezzi di informazione e dei social media. In quelli che si configurano come i nuovi artt. 11-bis e 11-ter, dedicati rispettivamente all'"Utilizzo delle tecnologie informatiche" e all' "Utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media", si propone infatti la codificazione di una pluralità di regole connotate da un elevato dettaglio casistico, ma al contempo da una indeterminatezza delle condotte sanzionabili, favorita anche dall'utilizzo di espressioni linguistiche, molte delle quali tratte dal linguaggio tecnico e lasciate prive di definizioni atte a esplicitarne il significato. Tale evidenziata connotazione sintattico-linguistica di formulazione delle norme, mentre le allontana dalla natura e dalla funzione proprie di un Codice, volto a enunciare i "doveri minimi" dei pubblici dipendenti (in modo più chiaro possibile, proprio in ragione della principale funzione "preventiva" derivante dall'agevole percezione e comprensibilità delle disposizioni introdotte, da parte dei destinatari (ciò) espone i pubblici dipendenti agli eccessi degli spazi interpretativi d'intervento, ed anche alla connessa dubbiosità, per così dire, disparitaria, circa l'attivazione delle procedure disciplinari, di chi sarà preposto ad assicurarne il rispetto e a sanzionarne la violazione".

18. Con successivo parere del 14 aprile 2023, n. 584, la stessa Sezione ha proceduto all'esame del nuovo testo del D.P.R., adottato ai sensi dell'articolo 4 del D.L. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni, dalla L. 29 giugno 2022, n. 79, recante modifiche al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165", trasmesso dalla presidenza del Consiglio dei ministri.

19. Con riguardo alle condotte concernenti l'utilizzo delle tecnologie informatiche, dei mezzi di informazione e dei social media da parte dei dipendenti pubblici, al fine di tutelare l'immagine della P.A., l'esame ha avuto ad oggetto i nuovi artt. 11-bis e 11-ter.

La Sezione normativa di questo Consiglio ha osservato che "gli artt. 11bis e 11ter non enunciano regole di condotta in termini essenziali, chiari ed inequivoci, atti a rendere immediatamente

riconoscibili ai destinatari quali siano i comportamenti sanzionabili, persistendo l'indeterminatezza della loro formulazione, favorita anche dall'utilizzo di espressioni, tratte dal linguaggio tecnico e lasciate prive di definizioni atte a esplicitarne il significato; - che sussistono perplessità anche in merito all'approfondimento istruttorio contenuto nella relazione dell'1 marzo 2023 nella quale si afferma che l'uso sempre più frequente di queste nuove forme di comunicazione ha evidenziato "la necessità di individuare un nuovo equilibrio tra la libertà di manifestazione del pensiero del lavoratore, più nello specifico nella sua forma del diritto di critica, da un lato, e il potere datoriale di controllo, dall'altro. Di qui la necessità di modificare l'originario impianto del D.P.R. n. 62 del 2013 nel senso delineato dalla novella, con il conforto anche dalla Commissione Europea, che, in sede di controllo dell'attuazione del milestone M1C1-56 e M1C1-58, ha invitato le istituzioni ad adottare misure di riforma che tenessero conto di queste nuove esigenze e dal suggerimento dell'ANAC di introdurre nel Codice di comportamento una previsione, ai sensi della quale "i destinatari si astengono dal rendere pubblico con qualunque mezzo, compresi il web o i social network, i blog o i forum, commenti, informazioni e/o foto/video/audio che possano ledere l'immagine dell'amministrazione, l'onorabilità dei colleghi, nonché la riservatezza o la dignità delle persone" (...) che, pertanto, sotto il profilo istruttorio le nuove disposizioni introdotte nel codice di comportamento, applicabili ai dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, sembrano più rispondere alla necessità di un'affermazione di principio che a quella di porre rimedio a diffuse criticità riscontrate nell'uso dei mezzi informatici, dimezzi di informazione e di social media, tali da destare un "allarme sociale", non emergendo alcun elemento in tal senso né dall'ATN, né dall'AIR trasmesse a corredo del testo".

20. Il Collegio osserva che l'impianto giuridico su cui fondano i menzionati pareri riposa sul rilievo della indeterminatezza delle regole di condotta, di cui l'amministrazione (a dire della parte appellante) non avrebbe tenuto conto in sede di adozione del testo definitivo (da qui, il vizio di eccesso di potere) e che, siccome caratterizzate da previsioni appunto generiche di condotte, lascerebbero un ampio margine di discrezionalità su comportamenti genericamente individuati, lesive pertanto del principio di legalità, con conseguente rischio di introdurre a "valle", ovvero in sede applicativa, disposizioni limitative del diritto alla libertà di espressione.

21. Il Collegio non ignora il contenuto dei prefati pareri, né disconosce il loro carattere obbligatorio ma non vincolante; è altresì consapevole che sul piano istruttorio l'amministrazione procedente deve esplicitare le ragioni per le quali intende discostarsi dai pareri medesimi nell'esercizio della propria finzione normativa.

22. Tuttavia, esso ritiene - sulla base di una interpretazione delle norme costituzionalmente orientata, aderente ai principi in materia di repressione di condotte illecite - di non aderire, nella singolarità della fattispecie, alle conclusioni rassegnate nei divisati pareri.

23. Le disposizioni sospette di illegittimità sono meglio indicate a pagina 11 dell'atto di appello, in calce alla tabella.

23.1. Tacciate di indeterminatezza sono espressioni quali i "fini connessi all'attività lavorativa o ad essa riconducibili" (art. 11-bis comma 2), "in alcun modo compromettere la sicurezza o la reputazione" (art. 11-bis comma 2), "attività sia contenuta in tempi ristretti e senza alcun pregiudizio per i compiti istituzionali (art. 11-bis, comma 4), "che possano essere in qualunque modo fonte di responsabilità" (art. 11-bis comma 5), "il dipendente utilizza ogni cautela... non siano in alcun modo attribuibili" (art. 11-ter, comma 1), "astenersi da qualsiasi intervento o commento che possa nuocere..." (art. 11-ter, comma 2), "afferenti direttamente o indirettamente il servizio" (art. 11-ter, comma 3).

24. Il Collegio ritiene che si tratti di espressioni dotate di sufficiente determinatezza, rispetto alle quali il datore di lavoro pubblico non ha concreti margini di tipizzazione delle condotte siccome già definite nei loro contenuti sostanziali.

Si tratta, più in particolare, di norme di natura sanzionatoria sufficientemente tipizzate in quanto agevolmente interpretabili in modo determinato sulla base dei principi affermati dalla giurisprudenza, segnatamente quella penale (ad esempio, come per il concetto di "reputazione").

25. L'uso di parole generiche o l'attribuzione di fatti non specificati, che parte appellante brandisce come regole di condotta generiche, non impedisce, infatti, la rilevanza disciplinare del fatto, poiché descrive in modo adeguatamente percepibile da una collettività di persone, secondo una interpretazione delle norme disciplinari operata in chiave evolutiva e adattata al mutare dei tempi, il contenuto della condotta cui il dipendente deve conformarsi, il grado di lesività che la stessa deve raggiungere per incorrere nel giudizio di disvalore nonché il bene giuridico tutelato.

26. E invero, al fine della verifica della sussistenza della condotta normata dagli articoli 11-bis e 11-ter del decreto in esame, occorre tenere in considerazione la continua evoluzione dei costumi sociali, a cui il contenuto delle suddette norme accede; evoluzione che fa sì che espressioni o parole che apparentemente appaiono generiche e indeterminate fondino, in realtà, un insieme di principi fondamentali etici, politici e giuridici utili a garantire la stabilità e la coerenza del sistema legale.

27. In altri termini, la variabilità e la fluidità dei contenuti e dei confini assegnati o assegnabili alle condotte disciplinarmente rilevanti in base alle norme del decreto avversate, sconta (per la natura prettamente sanzionatoria delle norme medesime) una identità di ratio con le nozioni penalistiche utilizzate dalla giurisprudenza per definire i codici di condotta che intercettano valori, concetti e

interessi sensibili, mutevoli nel tempo e nella coscienza civile, come l' "onore", il "nocumento", la "reputazione", l' "offesa", la "diffamazione"; sicché, essa non impedisce l'elaborazione o la ricostruzione anche di diverse definizioni/concezioni del bene giuridico protetto purché in termini tendenzialmente unitari, cioè validi per ogni singola condotta disciplinarmente rilevante.

28. Parte appellante ha posto, altresì, un problema di costituzionalità delle norme del decreto oggetto di impugnazione.

28.1. Il rilievo è infondato.

29. Non si pone problema di rimessione alla Corte costituzionale delle norme in esame, perché l'atto impugnato (d.P.R.) non è di rango legislativo.

29.1. Si tratta di un atto regolamentare di natura amministrativa.

29.2. In base all'art. 134 della Costituzione, la Corte costituzionale esercita il proprio giudizio solo sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge, escludendo quindi i regolamenti che sono fonti del diritto di rango secondario, sindacabili innanzi al giudice amministrativo per gli eventuali profili di illegittimità.

30. In conclusione, in riforma della sentenza impugnata, l'appello in esame è infondato nel merito e va, pertanto, respinto.

31. Valutati complessivamente tutti i fatti di giudizio, può equitativamente disporsi la compensazione delle spese fra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge ai sensi di cui in motivazione.

Compensa fra le parti le spese del giudizio.

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

Conclusione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gambato Spisani, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere