

Publicato il 27/10/2023

N. 15978/2023 REG.PROV.COLL.
N. 12275/2023 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 Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 12275 del 2023, proposto da Federazione Lavoratori della Conoscenza -Cgil, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Isetta Barsanti Mauceri e Francesco Americo, con domicilio fisico eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Roma alla via delle Milizie n. 9 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Ministero per la Pubblica Amministrazione, non costituito in giudizio;

per l'annullamento -previa sospensione

- del Decreto del Presidente della Repubblica del 13.06.2023 n. 81 -
Regolamento concernente modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante: «Codice di comportamento dei dipendenti

pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»

pubblicato in G.U. n. 150 del 29.06.2023;

-nonché di ogni altro atto connesso antecedente o conseguente, non conosciuto e di data ignota.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2023 la dott.ssa Monica Gallo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'articolo 60, comma 1, c.p.a., che facoltizza il Tribunale amministrativo regionale a definire il giudizio nel merito, con sentenza in forma semplificata, in sede di decisione della domanda cautelare, una volta verificato che siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso e dieci giorni dal suo deposito ed accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria;

Rilevato:

che nella specie il presente giudizio può essere definito con decisione in forma semplificata, ai sensi del menzionato art. 60, comma 1, c.p.a., stante la completezza del contraddittorio e della documentazione di causa;

che sono state espletate le formalità previste dal citato art. 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Premesso che:

-con il ricorso all'esame del Collegio parte ricorrente agisce per l'annullamento -previa sospensione- del Decreto del Presidente della Repubblica del 13 giugno 2023 n. 81, pubblicato in G.U. n. 150 del 29 giugno 2023 e recante modifiche al «*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54*

del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62;

-si duole in particolare parte ricorrente del contenuto degli articoli 11 *bis* ed 11 *ter*, siccome introdotti dal D.P.R. n. 81/2023 nel testo del Regolamento di cui al D.P.R. n. 62/2013, assumendone l'illegittimità a cagione dei seguenti vizi:

1) Violazione dell'art. 17 della L. n. 400/1988 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.

Deduce al riguardo parte ricorrente la violazione dell'articolo 17 della legge n. 400/1988 in quanto, in sede di stesura definitiva dei ridetti articoli, non sarebbe stato dato il giusto rilievo alle osservazioni espresse dal Consiglio di Stato nel parere obbligatorio, ancorché non vincolante, reso sullo schema di Decreto;

2) Violazione del comma 1 bis dell'art. 54 del T.U. 165 del 2001 (T.U. Pubblico Impiego), dei 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.

Contesta sul punto parte ricorrente l'omessa tipizzazione delle condotte descritte dalle norme di cui agli articoli 11 *bis* e 11 *ter* del Decreto n. 81/2023, le quali, in quanto idonee a divenire oggetto di futuri possibili procedimenti disciplinari, si presenterebbero a tal fine eccessivamente generiche ed indeterminate;

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

Assume ancora parte ricorrente la sussistenza di profili di contrasto del Decreto gravato con i principi costituzionali di legalità di cui all'articolo 25, della libertà di manifestazione del proprio pensiero di cui all'articolo 21 e di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost;

- si è costituita in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, resistendo al ricorso e chiedendone la reiezione, in ragione della eccepita inammissibilità

del gravame per carenza di interesse al ricorso in capo alla Federazione ricorrente e, comunque, per manifesta infondatezza;

- alla Camera di Consiglio del 17 ottobre 2023 il Collegio ha dato alle parti avviso della possibile definizione del ricorso ai sensi dell'articolo 60 c.p.a. e la causa è stata trattenuta in decisione;

Ritenuto preliminarmente necessario inquadrare normativamente l'atto oggetto del gravame all'esame del Collegio;

Rilevato al riguardo che:

- l'art. 54, comma 1, del D.lgs n. 165/2001 prescrive che *“Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. (...)”*;

-il Regolamento approvato con il D.P.R. n. 62/2013, ad oggetto “Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici”, in attuazione della norma appena citata, reca un elenco di *“doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare”* (art 1, comma 1, D.P.R. n. 62/2013) ispirati a quei *“doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico”* siccome richiamati dall'articolo 54 del D.lgs n. 165/2001;

- lo stesso citato art. 54 del D.lgs n. 165/2001, al comma 5, prescrive poi che: *“Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3”*;

- in recepimento di tale disposizione, l'articolo 1, comma 2, del D.P.R. n. 62/2013 espressamente prevede che *“Le previsioni del presente Codice sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001”*;

- l'art. 4 del D.L. n. 36 del 20 aprile 2022, convertito in Legge n. 79 del 29 giugno 2022, ha poi introdotto, nel testo del citato articolo 54, il comma 1 bis, che all'uopo recita: *“Il codice contiene, altresì, una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione”*;
- le disposizioni regolamentari impugnate sono state introdotte nel testo del D.P.R. n. 62/2013 proprio al fine di adeguarne i contenuti alle prescrizioni del comma 1 bis dell'articolo 54 del D.lgs n. 165/2001;

Considerato quindi che:

- l'articolo 54 del D.lgs n. 165/2001, richiamato espressamente all'articolo 1 del D.P.R. n. 62/2013, ai commi 1 e 5, nel descrivere il sistema delle fonti sussistente in relazione alla eziologia delle regole comportamentali del dipendente pubblico, prevede espressamente che il codice di comportamento definito dal Governo rappresenti solo il punto di partenza e la norma fondamentale alla quale le Amministrazioni devono ispirarsi nell'adozione del proprio codice di comportamento, destinato poi ad integrare e specificare il primo;
- la specificazione delle regole di cui al codice di comportamento generale adottato con il D. P.R. n. 62/2013, ed integrato giusta D.P.R. n. 81/2023, non solo non è inibita alle Pubbliche Amministrazioni, ma è anzi necessaria e prescritta dal legislatore, ancor più in quei punti in cui il Regolamento, dettando principi generali e “doveri minimi”, non presenti una disciplina ed una descrizione di dettaglio delle fattispecie, adeguata e conforme alle esigenze e caratteristiche organizzative delle diverse Amministrazioni destinate a darvi applicazione, il che è ancor più vero con riguardo alla sempre maggiore diffusione di nuove modalità di lavoro ed alle differenti esigenze e modalità di utilizzo, nelle Amministrazioni, degli ausili digitali ed informatici a supporto dei dipendenti;

Ritenuto conseguentemente che:

- stante l'illustrato quadro normativo, la 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), ne determina la non immediata lesività delle stesse rispetto alla posizione giuridica vantata dalla Federazione ricorrente ed a quella dei lavoratori del comparto rappresentati dalla medesima;
- segnatamente, a cagione della natura dei suoi contenuti e della previsione *ex lege* dell'attività di integrazione e specificazione degli stessi a cura delle Amministrazioni destinatarie, il Regolamento di cui al D.P.R. 62/2013, innovato dal D.P.R. n. 81/2023, rappresenta un atto di volizione preliminare ovverossia un atto che, secondo quanto precisato di recente dal Consiglio di Stato (sez. III, 10 luglio 2020, n. 4464), reca "solo 'volizioni preliminari', cioè statuizioni di carattere generale, astratto e programmatico, come tali non idonee a produrre una immediata incisione nella sfera giuridica dei destinatari, essendo inidoneo a vincolare le successive decisioni di ciascuna Amministrazione al punto da non lasciare margine di discrezionalità in materia, essendo, anzi, destinato ad essere oggetto di intervento integrativo e specificativo da parte delle PP.AA.;
- anche rispetto alle disposizioni di cui agli articoli 11 bis ed 11 ter introdotti dal D.P.R. n. 81/2023 deve ritenersi senz'altro applicabile quanto prescritto all'articolo 1, comma 2, del D.P.R. n. 62/2013, nonché, prima ancora, quanto previsto dall'art. 54, comma 5, D.lgs n. 165/2001, in termini di necessaria specificazione ed integrazione a cura dei codici di comportamento delle singole Amministrazioni;
- anzi gli stessi articoli 11 bis ed 11 ter, negli ambiti in cui la fattispecie richiede una specificazione di dettaglio, richiamano espressamente la necessaria attività di integrazione e regolazione da parte delle singole Amministrazioni pubbliche: in particolare, il comma 3 dell'articolo 11 bis prescrive che *"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"; il comma 4 dell'articolo 11 ter, presupponendo la doverosa adozione di propri codici di comportamento, integrativi e specificativi di quello generale, da parte delle singole Amministrazioni, prevede poi espressamente che "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";

Rilevato, pertanto, che:

- benchè con l'impugnazione proposta la Federazione ricorrente si dolga della circostanza secondo la quale, a causa della denunciata eccessiva genericità dei "doveri minimi" descritti nelle disposizioni gravate e della conseguenziale atipicità dei presupposti per i procedimenti sanzionatori, i lavoratori del comparto rappresentato sarebbero "esposti" al rischio di eccessi nell'attuazione ed applicazione delle disposizioni di cui agli articolo 11 bis ed 11 ter introdotte nel D.P.R. n. 62/2013, in assenza della integrazione e specificazione delle disposizioni regolamentari di nuovo conio da parte dell'Amministrazione di appartenenza dei lavoratori del comparto rappresentato dalla Federazione, allo stato, la lesione degli interessi di questi ultimi, ancorché nella loro dimensione collettiva, sia meramente potenziale ed ipotetica ed affatto immediata e concreta, essendo destinata ad aggiornarsi solo nel futuro (nel momento in cui la disciplina del Regolamento gravata troverà specificazione, integrazione e, di poi, concreta attuazione e recepimento da parte della ridetta Amministrazione);
- il carattere non immediatamente lesivo delle disposizioni gravate renda, dunque, il ricorso inammissibile per carenza originaria dell'interesse a ricorrere;

Ritenuto conclusivamente che:

- il ricorso va dichiarato inammissibile per carenza di interesse;
- le spese possono essere integralmente compensate, attese la peculiarità della questione e la natura degli interessi coinvolti nel giudizio;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Monica Gallo, Referendario, Estensore

Valentino Battiloro, Referendario

L'ESTENSORE
Monica Gallo

IL PRESIDENTE
Rita Tricarico

IL SEGRETARIO