



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 Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3316 del 2016, proposto da:

Franco Taschini, Luciano Reali, rappresentati e difesi dall'avvocato Dino Dei Rossi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via G.G. Belli, 36;

***contro***

Ministero dei Beni, delle Attività Culturali e del Turismo, in persona del Ministro p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per l'annullamento***

- del decreto ministeriale n. 597 del 23 dicembre 2015 di adozione del codice di comportamento dei dipendenti del Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo;
- del suddetto codice nelle diverse parti e disposizioni censurate.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2017 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, agendo nella qualità di dipendenti del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo – MIBACT in possesso della qualifica di assistente amministrativo gestionale, nonché di dirigenti sindacali UILPA, impugnano il decreto ministeriale n. 597 del 23 dicembre 2015 di adozione del codice di comportamento dei dipendenti dell'Amministrazione di appartenenza, unitamente al testo del medesimo codice nelle diverse parti e disposizioni censurate, proponendo sei motivi di violazione di legge ed eccesso di potere.

2. Si è costituito in giudizio il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, resistendo al ricorso.

3. Il ricorso è stato chiamato per la discussione all'udienza pubblica del 13 febbraio 2017 e quindi trattenuto in decisione.

4. L'impugnativa in questione è proposta nell'ottica della tutela dei diritti fondamentali di libertà e di pensiero.

Essa si articola in sei motivi proposti avverso sei specifiche disposizioni del nuovo codice di comportamento, che si esaminano partitamente nel prosieguo.

5. Il primo motivo ha per oggetto l'art. 3, comma 7 del codice:

*“7. In attuazione dell'art. 53, comma 1 bis del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150 e della circolare 6 agosto 2010 n.11 del Dipartimento della Funzione pubblica, il dipendente appartenente a qualsiasi area funzionale che ricopre la qualifica di dirigente sindacale ai sensi dell'articolo 10, comma 1 del CCN Quadro 7 agosto 1998 non può essere assegnato, nell'ambito dell'Unità operativa di appartenenza, a sezioni, unità organiche, servizi che si occupano della gestione del personale, nonché delle relazioni sindacali e che sono tenuti ad assicurare la massima riservatezza, non può essere nominato componente di Consigli di Amministrazione o Comitati di gestione o organismi analoghi, non può essere assegnato presso i Servizi informatici, considerata la tracciabilità dei dati, non può essere nominato in commissioni di esami, quale componente o segretario. Tale incompatibilità permane sino alla fine dell'anno successivo alla data di cessazione del mandato sindacale”.*

5.1. In primo luogo i ricorrenti sostengono la violazione dell'art. 53, comma 1 - bis del D. Lgs. n. 165/2001, che va intesa come norma eccezionale e di stretta interpretazione:

*“Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni”.*

La *ratio* di questa previsione è quella di prevenzione del conflitto di interessi nell'assunzione di decisioni attinenti alle relazioni sindacali dell'ufficio: per questo essa riguarda solamente le posizioni direttive e non la generalità delle posizioni di lavoro dipendente.

E infatti il codice di comportamento generale dei pubblici dipendenti emanato con il D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 non ha introdotto alcuna ipotesi ulteriore rispetto a

quella della richiamata fonte primaria, limitandosi a prescrivere il generale dovere di astensione in potenziali situazioni di conflitto di interesse.

La difesa dell'Amministrazione afferma che l'estensione della previsione della norma primaria è stata operata con riferimento ai casi che per la loro delicatezza prevedono la massima riservatezza, che coinvolgono anche i dipendenti con funzioni non dirigenziali, anche a tutela delle stesse sigle sindacali che non abbiano propri rappresentanti assegnati a quei particolari uffici.

5.2. In linea di principio, l'art. 54, comma 5, primo periodo del D. Lgs. n. 165/20011 prevede 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”*.

Non è quindi inibita l'integrazione del codice di comportamento generale di cui al d.p.r. n. 62/2013 proprio nei punti in cui esso non presenta una specifica disciplina.

Si tratta però, nel caso di specie, nel quale viene in gioco il delicato bilanciamento tra i diritti sindacali con le legittime esigenze sottolineate dall'amministrazione, di valutare se tale integrazione possa essere disposta anche rispetto al testo della norma primaria.

Ad avviso del Collegio, la risposta è negativa.

Propriamente parlando, la disposizione in questione - per questa parte - non si colloca nell'area delle regole di comportamento, ma nell'ambito della materia dell'organizzazione e della provvista degli uffici, che postula l'applicazione del principio di legalità (art. 97 Cost.).

Sotto questo profilo, è fondata la censura di violazione della norma primaria, la quale, nel ponderare i relativi interessi, ha ritenuto di dover limitare l'assegnazione dei soli incarichi di direzione.

Ed è superfluo ricordare che si tratta di norma limitativa dei diritti dei dipendenti impegnati nell'attività sindacale, per la quale si applica il canone ermeneutico *ubi lex voluit dixit*, con la correlativa inammissibilità di letture “integrative” basate su ragionamenti di tipo analogico.

5.3. La parte ricorrente sostiene anche che la disposizione impugnata violi nel suo complesso il divieto di discriminazione dei dipendenti nell'assegnazione di mansioni a causa dell'attività sindacale.

Questa discriminazione colpirebbe anche i dirigenti sindacali con riferimento a una molteplice serie di uffici e funzioni.

5.4. Si tratta, per la parte che eccede la ristretta portata soggettiva e oggettiva dei profili precedentemente esaminati, di una censura inammissibile per genericità, in quanto la parte ricorrente avrebbe dovuto articolare puntualmente le questioni relative alle singole categorie di incarichi previste nella disposizione in esame.

5.5. Gli ulteriori profili di censura possono essere assorbiti avuto riguardo alla ritenuta fondatezza degli aspetti indicati al precedente punto 5.2.

5.6. Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità dell'art. 3, comma 7 del codice limitatamente alla parte in cui si riferisce genericamente all'assegnazione a “sezioni, unità organiche, servizi che si occupano della gestione del personale” e a “servizi informatici” invece che ai relativi incarichi di direzione.

6. Con il secondo motivo i ricorrenti contestano l'art. 3, comma 8 e l'art. 12, comma 3 del codice:

*“8. Il dipendente - fatto salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali e dei cittadini - si astiene da dichiarazioni pubbliche, orali e scritte che siano lesive dell'immagine e del prestigio dell'Amministrazione ed informa il dirigente dell'ufficio dei propri*

*rapporti con gli organi di stampa. Le attività di informazione si realizzano attraverso il portavoce dell'organo di vertice politico dell'Amministrazione e dall'Ufficio stampa, le attività di comunicazione attraverso l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, nonché attraverso eventuali analoghe strutture”.*

*“3. Salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive, orali e scritte che siano lesive dell'immagine e del prestigio dell'Amministrazione ed informa il dirigente dell'ufficio dei propri rapporti con gli organi di stampa. Le attività di informazione vengono svolte da appositi uffici dell'Amministrazione a ciò deputati. La sanzione applicabile in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma dovrà essere adottata nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità ed individuata tra quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi. In particolare - tenuto conto della funzione rivestita, della gravità della condotta posta in essere, del danno derivatone all'amministrazione e della recidiva nel biennio di riferimento - la sanzione da applicare è: a) per il personale non dirigenziale quella che va dal rimprovero verbale fino alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a 6 mesi; b) per il personale dirigenziale la sanzione pecuniaria da un minimo di Euro 200,00 a un massimo di Euro 500,00 o la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di 3 giorni ad un massimo di 6 mesi”.*

In particolare i ricorrenti contestano due previsioni specifiche:

- A) l'obbligo di informare il dirigente dell'ufficio dei propri rapporti con gli organi di stampa;
- B) il dovere di astenersi da dichiarazioni pubbliche, orali e scritte che siano lesive dell'immagine e del prestigio dell'Amministrazione.

In primo luogo essi sostengono:

- che la sussistenza di rapporti con la stampa non configura alcun illecito o incompatibilità;

- che le clausole sulla competenza esclusiva di uffici preposti per la comunicazione con la stampa possono valere come divieti per il dipendente di avere tali rapporti, o comunque come un controllo a distanza della libertà personale del dipendente, in contrasto con i diritti garantiti dall'art. 13, 15, 16 e 17 della Costituzione, e della libertà di pensiero di cui all' art. 21 della Costituzione;

- che si ha in questo modo non l'integrazione delle fattispecie previste dal codice generale, ma la vera e propria introduzione di una nuova fattispecie non prevista, incidente su diritti costituzionali fondamentali.

Inoltre essi sostengono che il dovere di astenersi da dichiarazioni pubbliche lesive dell'immagine e del prestigio dell'Amministrazione è diverso e più ampio dal dovere previsto dalla corrispondente norma-quadro del codice generale, che si riferisce a dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione (mentre con riferimento ai dirigenti è sancito più semplicemente il dovere di evitare la diffusione di notizie non rispondenti al vero, di cui all'art. 13, comma 9, che riproduce pedissequamente sul punto la previsione del codice generale).

Il tema è complesso, perché si tratta di considerare, da un lato, il riconoscimento della libertà di opinione dei lavoratori dipendenti (art. 1 della legge n. 300 del 1970), dall'altro, l'obbligo di fedeltà sancito dall'art. 2015 c.c. e interpretato estensivamente dalla giurisprudenza lavoristica, in quanto preclusivo del cd. abuso del diritto di critica, anche alla luce del più generale dovere di svolgere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore, di cui all'art. 54 Cost. e all'art. 3, comma 1 del d.p.r. 62/2013.

La giurisprudenza della Cassazione ha riconosciuto *“al lavoratore il diritto di criticare il proprio datore di lavoro, mediante manifestazioni del pensiero diffuse sia all'interno che all'esterno del luogo di lavoro - anche, eventualmente, per mezzo di articoli apparsi su quotidiani o di interviste*

*divulgate dalla radio o dalla televisione”, con la decisiva precisazione che « non siano poste in essere modalità tali che, superando i limiti del rispetto della verità oggettiva o consistendo nella divulgazione di fatti che siano in concreto idonei ad offendere l’onore e la reputazione dell’impresa datrice di lavoro, si traducano in una condotta lesiva del decoro di quest’ultima e suscettibile di provocarle un danno economico per la caduta della sua immagine all’esterno o all’interno dell’azienda”* (Cass. civ., sez. lav., 16 febbraio 2000, n. 1749).

Da questa impostazione si ricava in primo luogo la sostanziale equivalenza, ai fini che qui interessano, della lesione dell’immagine e del prestigio o del decoro, che specificano il sintagma della offensività in modo adeguato alla natura delle cose.

Il vero problema che la censura pone non è però nominalistico, in quanto i ricorrenti richiamano la *exceptio veritatis* penalistica e ritengono che le impugnate disposizioni non consentano una critica basata su argomentazioni rispondenti a verità.

Ma in realtà la questione della verità è implicitamente ricompresa nel tipo di accertamento che si compie in questa materia, soprattutto ai fini disciplinari, secondo l’impostazione della giurisprudenza della Cassazione, secondo la quale “*non è certo consentito richiamarsi al diritto di critica per legittimare una condotta diretta in modo ripetuto a ledere il prestigio ed il decoro di una persona con ingiurie e diffamazioni sulla base di condotte aventi finalità diverse da quelle che si vorrebbero accreditare, o di fatti che, pubblicamente denunziati come accaduti, si rivelano poi come non veri o verificatisi con modalità che, sebbene oggettivamente idonee a privare i fatti stessi di ogni capacità offensiva, vengono sistematicamente sottaciute*”, mentre “*la valutazione del carattere diffamatorio o no dello scritto e di altra manifestazione del pensiero, che, da un lato, non può prescindere - come visto - da un accertamento sulla veridicità delle notizie rese pubbliche, e, dall’altro, non può non considerare le qualità personali ed il prestigio che in un certo*

*contesto sociale gode il destinatario della critica*” (Cass. civ., sez. lavoro, 16 maggio 1998, n. 4952).

Così interpretate, le disposizioni impugnate non possono essere ritenute irragionevoli o illegittime.

Quanto ai profili organizzativi della “comunicazione istituzionale”, è innegabile che essi vadano gestiti dall’Amministrazione mediante appositi uffici professionalmente incaricati della materia.

Le disposizioni impugnate però non configurano alcun divieto aprioristico in capo al dipendente di manifestare il proprio pensiero (salvo il limite della diffamazione sopra esaminato), e neppure quello di coltivare rapporti con la stampa in questo contesto: esse si limitano a porre a carico dello stesso, in via di ragionevole integrazione e specificazione del codice generale, un dovere di mera informazione del dirigente, che non appare sproporzionato o irragionevole nel contesto dei doveri tipici del rapporto di impiego, fermo restando che detta informazione va intesa ragionevolmente come informazione di massima (relativa agli organi di stampa) senza riferimenti personali eccedenti lo scopo della disposizione, che in qualche caso potrebbero anche rivelarsi potenzialmente lesivi di altri valori di rango costituzionale.

Quindi il motivo deve essere dichiarato complessivamente infondato, con le menzionate precisazioni.

7. Il terzo motivo di impugnazione ha ad oggetto le disposizioni contenute nell’art. 3, comma 9, e nell’art. 11, comma 4, del codice di comportamento:

*“9. Il dipendente - fatta salva la libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca - è tenuto a precisare, nella partecipazione a convegni,*

*dibattiti e corsi di formazione e nelle pubblicazioni di carattere istituzionale, le opinioni eventualmente espresse a carattere esclusivamente personale?*

*“4. Il dipendente - fatta salva la libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca - è tenuto a precisare, nella partecipazione a convegni, dibattiti e corsi di formazione e nelle pubblicazioni di carattere istituzionale, le opinioni, eventualmente, espresse a carattere esclusivamente personale. La sanzione applicabile in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma dovrà essere adottata nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità ed individuata tra quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi. In particolare - tenuto conto della funzione rivestita, della gravità della condotta posta in essere, del danno derivatone all'amministrazione e della recidiva nel biennio di riferimento - la sanzione da applicare è: a) per il personale non dirigenziale quella che va dal rimprovero verbale fino alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a 6 mesi; b) per il personale dirigenziale la sanzione pecuniaria da un minimo di Euro 200,00 a un massimo di Euro 500,00 o la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di 3 giorni ad un massimo di 6 mesi?”.*

I ricorrenti sostengono che dette clausole sono illegittime in quanto, andando oltre le previsioni del codice generale, stabiliscono che il dipendente del MIBACT non può e non deve essere obbligato nelle circostanze ivi richiamate a precisare che una sua singola opinione è espressa a carattere esclusivamente personale, in violazione dell'art. 1 dello Statuto dei lavoratori e degli artt. 2 e 21 Cost..

7.1. La censura è infondata.

Le disposizioni in questione, se applicate ovviamente secondo modalità ragionevoli e non vessatorie, non comprimono sotto alcun profilo le invocate libertà di rango costituzionale e legislativo. Esse si limitano a integrare ragionevolmente il codice di

generale con un criterio di chiarezza, che attiene non solo al rapporto di lavoro, ma a tutto il sistema della comunicazione pubblica su temi di rilievo istituzionale e amministrativo.

E' infatti doveroso che le posizioni assunte dai funzionari siano ascritte o meno alle rispettive responsabilità del singolo in quanto svolge attività scientifica a pubblicistica e dell'Amministrazione in quanto istituzione, in omaggio a una evidente esigenza di verità e trasparenza.

8. Il quarto motivo di ricorso riguarda gli articoli 3, comma 10 e 11, comma 5:

*“10. Il dipendente che intenda utilizzare a scopi scientifici o intellettuali dati in possesso della propria Amministrazione deve, preventivamente, verificare l'esclusione della violazione di diritti di proprietà di terzi ed osservare i codici deontologici esistenti in materia di diffusione dei dati, delle informazioni e delle fonti dandone notizia al proprio superiore gerarchico”.*

*“5. Il dipendente che intenda utilizzare a scopi scientifici o intellettuali dati in possesso della propria Amministrazione deve, preventivamente, verificare l'esclusione della violazione di diritti di proprietà di terzi ed osservare i codici deontologici esistenti in materia di diffusione dei dati, delle informazioni e delle fonti dandone notizia al proprio superiore gerarchico. La sanzione applicabile in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma dovrà essere adottata nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità ed individuata tra quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi. In particolare - tenuto conto della funzione rivestita, della gravità della condotta posta in essere, del danno derivatone all'amministrazione e della recidiva nel biennio di riferimento - la sanzione da applicare è: a) per il personale non dirigenziale quella che va dal rimprovero verbale fino alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a 6 mesi; b) per il personale dirigenziale la sanzione pecuniaria da un minimo di Euro 200,00 a un massimo di Euro 500,00 o*

*la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di 3 giorni ad un massimo di 6 mesi?*

I ricorrenti sostengono che il divieto di utilizzo senza preventiva verifica dell'esistenza di diritti di proprietà di terzi non può estendersi ai dati che non siano espressamente riservati o non siano consultabili dai cittadini in altre forme.

Infatti la direttiva 2003/1998/CE del 17 novembre 2003 (modificata dalla direttiva 2013/37/UE) ha affermato il principio generale secondo cui i documenti che vengono raccolti, prodotti, riprodotti e diffusi nell'ambito dei compiti istituzionali da parte delle pubbliche amministrazioni devono essere riutilizzabili anche per finalità commerciali. E dal canto suo il Codice dell'Amministrazione digitale ha fissato due importanti principi:

- il principio di disponibilità dei dati pubblici (art. 2, comma 1 e 50, comma 1), che consiste nella facoltà di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge;
- il principio dell'*open data by default*, secondo cui per cui i dati e i documenti pubblicati dalle Pubbliche Amministrazioni senza una esplicita licenza d'uso che ne definisca le possibilità e i limiti sono da intendersi come dati aperti.

La difesa dell'Amministrazione sostiene che queste previsioni non vietano l'utilizzo dei dati ma prevedono soltanto, a garanzia, una verifica circa l'esclusione della violazione dei diritti di proprietà dei terzi con l'invito al rispetto dei codici deontologici esistenti in materia di diffusione dei dati.

8.1. Il Collegio ben conosce l'evoluzione istituzionale e normativa - transnazionale e interna - in materia di "Open data" e di "Open Government".

L'art. 52 del CAD sull'accesso telematico e riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni, come modificato dal d.l. n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012, stabilisce che le amministrazioni ( e gli altri soggetti cui il applica il CAD) *“pubblicano nel proprio sito web (..) il catalogo dei dati, dei metadati e delle relative banche dati in loro possesso ed i regolamenti che ne disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo, fatti salvi i dati presenti in Anagrafe tributaria”*. Lo stesso articolo stabilisce che *“i dati e i documenti che le amministrazioni titolari pubblicano senza l'espressa adozione di una licenza si intendono rilasciati come dati di tipo aperto”* (principio dell'*open data by default*), e che *“l'eventuale adozione di una licenza è motivata ai sensi delle linee guida nazionali”*.

Anche l'art. 68, comma 3, del CAD, recante la definizione dei dati di tipo aperto, è stato riscritto nel 2012 identificandone le principali caratteristiche, che sono le seguenti:

- disponibilità in forma disaggregata;
- disponibilità secondo i termini di una licenza che ne consenta il riutilizzo anche per finalità commerciali;
- accessibilità attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione in formato aperto (i.e. formato pubblico, documentato e neutro rispetto alle tecnologie);
- disponibilità gratuita oppure ai costi marginali sostenuti per la sua riproduzione e divulgazione.

Le Linee Guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico (2014), adottate ai sensi dell'art. 52 CAD, chiariscono che: *“i dati pubblici delle amministrazioni, che solo fino a poco tempo fa avevano un ruolo funzionale al perseguimento dei compiti istituzionali delle amministrazioni, assumono una differente valenza in termini di stimolo dell'economia digitale, sviluppo dell'innovazione e trasparenza amministrativa. Essi rappresentano*

*un patrimonio cui corrisponde un valore economico che deve essere necessariamente considerato come volano per lo sviluppo del mercato, per la nascita di nuove figure professionali e per il supporto alle decisioni di ogni organo politico, anche locale, così come accade in altri Paesi?*

A tal fine, le pubbliche amministrazioni sono indirizzate verso un processo di produzione e rilascio dei dati standardizzato e interoperabile su scala nazionale.

8.2. Ad avviso del Collegio, la disposizione in esame è quindi illegittima in quanto eccessivamente generica in relazione alla complessità del quadro normativo in evoluzione. Essa finisce con lo scaricare sul dipendente la responsabilità di tale complessità, in un contesto normativo che rileva ai fini disciplinari e meriterebbe quindi una maggiore tipizzazione e articolazione.

Essa va pertanto annullata, salvi gli ulteriori poteri dell'Amministrazione.

9. La quinta censura ha ad oggetto la disposizione di cui all'art. 3, comma 11:

*“11. Il dipendente nella propria vita privata non assume comportamenti scorretti o contrari alle norme vigenti che siano, comunque, lesivi dell'immagine dell'Amministrazione e dell'immagine di pubblico dipendente”.*

Secondo i ricorrenti si tratterebbe di previsioni generiche e onnicomprensive, in quanto:

- da un lato la nozione di correttezza sfugge a ogni parametro tipico e normativo rinviando a valutazioni dall'esito più vario;
- dall'altro il rinvio a qualunque comportamento contrario alle norme vigenti ha un'estensione irragionevolmente enorme, estensibile a qualunque comportamento anche di rilevanza minore o settoriale.

9.1. La censura è infondata in quanto:

- da un lato, le nozioni adottate nella disposizione rinviano implicitamente - quasi come clausole generali - a tutta l'elaborazione giurisprudenziale in ordine al comportamento privato dei dipendenti pubblici;

- dall'altro, l'ambito dei comportamenti oggettivamente rilevanti è ragionevolmente e teleologicamente circoscritto mediante il riferimento al requisito della lesione dell'immagine dell'Amministrazione e dell'immagine di pubblico dipendente.

La censura va quindi disattesa.

10. L'ultimo motivo di ricorso concerne l'art. 14, comma 6, del codice:

*“6. I dipendenti che, nell'ambito della tutela dei beni culturali, provvedono alla realizzazione dei programmi attinenti ai lavori pubblici e alla erogazione dei servizi culturali, in via diretta o indiretta, per il tramite di concessionari, devono assicurare, a norma dell'art.1, comma 16 della legge 6 novembre 2012 n.190, i livelli essenziali stabiliti dal comma 15 dell'articolo 1 della medesima legge garantendo, nel contempo, la libera concorrenza, le pari opportunità dei partecipanti alla gara o alle procedure di acquisto di beni e servizi, La sanzione applicabile in caso di violazione delle disposizioni di cui ai presente comma dovrà essere adottata nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità ed individuata tra quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi. In particolare - tenuto conto della funzione rivestita, della gravità della condotta posta in essere, del danno derivatone all'amministrazione e della recidiva nel biennio di riferimento - la sanzione da applicare è: a) per il personale non dirigenziale quella che va dal rimprovero verbale alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a 6 mesi; b) per il personale dirigenziale la sanzione pecuniaria da un minimo di Euro 200,00 a un massimo di Euro 500,00 o la sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di 3 giorni ad un massimo di 6 mesi”.*

Secondo i ricorrenti, questa disposizione trasformerebbe indebitamente l'obbligo di assicurare i livelli essenziali di trasparenza dell'attività amministrativa di cui ai commi

15 e 16 dell'art. 1 della l. n. 190/2012 (che si articolano nella pubblicazione nei siti istituzionali delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, ai bilanci e ai conti consuntivi, ai costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini) in un obbligo personale di risultato del dipendente, prescindendo dalla relativa complessa specificazione organizzativa e mansionistica.

10.1. Il motivo è infondato, in quanto la norma in questione non può che presupporre l'articolazione organizzativa e le mansioni dei singoli dipendenti, il cui doveri – con le connesse responsabilità – sono esigibili solamente nell'ambito dei relativi limiti (si pensi ad esempio alla posizione del RUP).

Se letta in questo modo - che è l'unico ragionevole - la norma non introduce nessun criterio incerto e arbitrario, ed appare anzi utile a rafforzare la condivisione e la corresponsabilità del dipendente verso l'obiettivo finale di trasparenza al cui perseguimento è impegnata l'intera Amministrazione di appartenenza.

11. Conclusivamente il ricorso va accolto limitatamente ai punti 5.6 e 8.2, con le conseguenze ivi indicate, e per il resto deve essere respinto.

12. La parziale reciproca soccombenza giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo accoglie, con gli effetti indicati ai punti 5.6 e 8.2 della motivazione, e per il resto lo respinge.

Dispone la compensazione delle spese e delle competenze di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Francesco Arzillo, Consigliere, Estensore

Stefano Toschei, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Francesco Arzillo**

**IL PRESIDENTE**  
**Leonardo Pasanisi**

IL SEGRETARIO