

# La pubblica amministrazione ai tempi della rete tra codice di comportamento, etica pubblica e “galateo social dei dipendenti”: verso una nuova codificazione. Osservazioni e proposte.

di Roberto Panariello\*

**Sommario:** 1. Note preliminari - 2. L’oggetto di analisi: il codice di comportamento nazionale e di amministrazione - 3. Quando il contenuto condiviso può dirsi davvero pubblico. La rilevanza delle modalità d’uso del social - 4. L’indicazione dell’amministrazione di appartenenza tra le informazioni di profilo ed il divieto d’uso del nome, marchio e logo dell’istituto - 5. Post, hashtag, commenti e like a contenuti denigratori nei confronti dell’ente - 6. Conclusioni

## 1. Note preliminari

La diffusione nel quotidiano della comunicazione sui social network porta con sé dei rischi: si può credere, da dietro uno schermo, di poter dire e discutere di tutto. A ciò si aggiunga che ciò che è immesso in rete lascerà traccia, in quanto capace di sopravvivere alla cancellazione, perché neanche essa garantisce che quel contenuto non sia stato - nel frattempo - già ricondiviso.

Deresponsabilizzazione dell’autore, platea pressoché sterminata di destinatari, “eternità” del contenuto pubblicato possono rappresentare una minaccia per gli interessi dell’amministrazione, primo tra tutti quello a mantenere, tra i consociati, una buona immagine e reputazione.

Non si tratta di una questione meramente formale perché tutelarne l’immagine significa tutelare con essa il buon andamento della pubblica amministrazione che rischia di perdere, con la condotta dei suoi dipendenti, credibilità ed affidabilità all’esterno.

---

\* L’autore è consulente della protezione sociale presso INPS. L’elaborazione e la stesura del saggio hanno costituito parte del percorso formativo e professionalizzante maturati nel Master di secondo livello EXPACT-“Esperti in progettazione e gestione dell’anticorruzione e della trasparenza”, erogato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli studi di Perugia, edizione 2020-21

Non vi è dubbio che il dipendente pubblico – tenuto a garantire il buon andamento<sup>1</sup> della pubblica amministrazione ed a servirla con “onore e disciplina”<sup>2</sup> – possa essere destinatario di specifici doveri finalizzati a non distorcere la percezione dell’amministrazione e a non danneggiarne l’immagine, anche nell’agire privato.

È questo un aspetto particolarmente delicato perché doveri comportamentali nella vita privata rischiano, oltre ad essere “mal digeriti”, di scontrarsi con altrettante libertà e diritti.

In questo contesto ai codici di comportamento nazionale e di amministrazione spetta trovare il punto di equilibrio tra queste opposte esigenze, senza smarrire quella naturale funzione di bussola per il dipendente che intenda agire con integrità ed abbia necessità di linee guida che possano orientare le sue decisioni, specie rispetto a situazioni di dubbio o difficile valutazione.

In tal modo il codice allora serve al dipendente e, per il suo tramite, all’organizzazione nel complesso, come strumento di consolidazione di una più generale cultura della legalità, intesa come spontanea adesione individuale e collettiva, anche sotto il profilo dell’utilità, al rispetto di regole condivise<sup>3</sup>.

## 2. . L’oggetto di analisi: il codice di comportamento nazionale e di amministrazione

Al dichiarato intento di tutelare l’immagine della pubblica amministrazione, il Consiglio dei ministri, in attuazione del decreto-legge cosiddetto “PNRR 2” (dl n. 36/2022), ha recentemente approvato lo schema di aggiornamento del codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR n. 62/2013) con una sezione dedicata all’uso dei mezzi di informazione e social media.

Il Codice di comportamento previgente, seppur non disciplini in maniera specifica l’utilizzo dei social network, contiene disposizioni che – più o meno direttamente – si sarebbero potute prestare a regolarlo.

---

<sup>1</sup> L’art. 97 della Costituzione prevede che la legge debba assicurare il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione, che vieta ingiustificati privilegi e favoritismi;

<sup>2</sup> L’art. 54, mentre al 1° comma rivolge a tutti i cittadini il dovere di essere fedeli alla Repubblica e osservarne la Costituzione e le leggi, al 2° comma, con riferimento ai soli pubblici funzionari, stabilisce il più incisivo dovere “di adempierle con disciplina ed onore, distinguendo così i secondi dai primi. A ciò si aggiunga quanto affermato dall’art. 98 secondo cui i pubblici impiegati “sono al servizio esclusivo della Nazione”, ossia perseguono, nell’esercizio delle loro funzioni, costantemente ed esclusivamente il “bene comune”. Al dipendente pubblico, dunque, si richiede qualcosa in più, una particolare cura nell’adempimento della funzione, quasi a dover essere di esempio per gli altri cittadini; una fedeltà richiesta che va oltre l’obbligo, l’obbedienza che diventa un legame di appartenenza alla “cosa comune”, partecipazione attiva mediante l’adozione di comportamenti ispirati a lealtà, correttezza e spirito di servizio.

<sup>3</sup> Etica pubblica e doveri di comportamento dei funzionari pubblici, di Francesco Merloni, pag. 107

Innanzitutto, l'art. 12, co. 2: esso, infatti, prescrive che “salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione.”

L'art. 10 fa divieto al dipendente pubblico, nei rapporti privati, di sfruttare e/o menzionare la posizione ricoperta nell'amministrazione per ottenere utilità che non gli spettino, nonché di “assumere nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione”.

L'art. 3, commi 2 e 3, dopo aver genericamente richiamato al rispetto dei principi di correttezza, buona fede e ragionevolezza nell'agire del dipendente, fa seguire il divieto di utilizzo a fini privati di informazioni di cui il dipendente disponga per ragioni d'ufficio e l'obbligo di evitare situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi e all'immagine della pubblica amministrazione.

L'applicazione congiunta di queste norme ha governato fino ad oggi la materia, anche mediante l'apporto sinergico di alcuni codici di amministrazione che già prevedevano talune disposizioni di dettaglio.<sup>4</sup>

Eppure, il Governo ha riaperto il cantiere dei lavori sui codici di comportamento, prevedendone l'integrazione, entro il 31 dicembre 2022, con una specifica sezione dedicata al «corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media», al dichiarato fine di «tutelare l'immagine della pubblica amministrazione».

Sembra disvelarsi la fondamentale scelta di campo del legislatore per un impegno ad un'attenta selezione e codificazione delle fattispecie che maggiormente si verificano quotidianamente, in quell'ottica di chiarezza (fissare standard comportamentali condivisi) e responsabilità (identificare e sanzionare i soggetti che violano gli standard prefissati) che già prima abbiamo detto essere gli scopi stessi dell'adozione di un codice di comportamento.

Il nuovo schema di codice dedica gli articoli 11-bis e soprattutto, per quanto di nostro interesse, 11-ter rubricato “Utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media” alla questione in analisi.

---

<sup>4</sup> Vedi Codice di comportamento dei dipendenti INPS già in vigore dal 7 agosto 2014 che all'art. 13 “Comportamento nei rapporti privati” espressamente ricomprende, tra le attività extra ufficio dal quale può derivare un nocumento alla prestigio dell'Istituto e dal quale il dipendente deve astenersi, la partecipazione a siti web e social network; Codice di comportamento del Comune di Milano (adottato, con deliberazione di Giunta Comunale n. 1369 del 05.11.2021) che dedica all'argomento l'intero art.16 “Rapporti con i mezzi di informazione e utilizzo dei social network”; Codice di comportamento dei dipendenti dell'autorità nazionale anticorruzione (approvato nell'adunanza del 27 aprile 2022) in cui si possono rinvenire disposizioni in materia all'art 4 co.2 “Rapporti con il pubblico e con i terzi”

Le novità si snodano essenzialmente attraverso tre principali divieti.

Al comma 1 si prevede che «Il dipendente utilizza gli account dei social media di cui è titolare in modo che le opinioni ivi espresse e i contenuti ivi pubblicati, propri o di terzi, non siano in alcun modo attribuibili all'amministrazione di appartenenza o possano, in alcun modo, lederne il prestigio o l'immagine.»

Prosegue poi affermando che «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.»

Nel terzo comma si «fa altresì, divieto, al dipendente di trattare comunicazioni, afferenti direttamente o indirettamente al servizio, attraverso conversazioni pubbliche svolte su qualsiasi piattaforma digitale.»

In caso di violazione di detti divieti, è poi previsto che «costituisce elemento valutabile ai fini della gradazione della eventuale sanzione disciplinare» la circostanza che «dalle piattaforme social siano ricavabili o espressamente indicate le qualifiche professionali o di appartenenza del dipendente.»

Il codice nazionale è destinato ad essere integrato e specificato, ai sensi dell'art. 54, comma 5 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165<sup>5</sup>, dal nuovo dal nuovo "Codice di comportamento dei dipendenti dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale", adottato dal Consiglio di Amministrazione con deliberazione n. 220 del 9 novembre 2022, previo parere favorevole dell'Organismo Indipendente di Valutazione, così come predisposto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Oltre i principi di carattere generale cui deve conformarsi la condotta del personale dell'Istituto, il codice, seguendo le recenti direttrici di riforma<sup>5</sup>, contempla e specifica la condotta da assumere in servizio e nei rapporti privati, inclusa la partecipazione a siti web e social network.

L'intervento è una tessera del più ampio mosaico della strategia di prevenzione della corruzione così come definita dall'Istituto medesimo nel Piano Integrato di Organizzazione e Attività (PIAO) per il quale la "salute etica", intesa come correttezza dei comportamenti e delle azioni, assume rilievo nell'attività dell'Istituto e viene elevata a doveroso obiettivo da raggiungere - anche ai fini della valutazione della performance istituzionale - per l'anno 2022.

---

<sup>5</sup> Si veda art. 4 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

Il testo del nuovo codice - inalterato rispetto alla bozza frutto del procedimento di *notice and comment* con gli stakeholders - è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'Istituto e notificato al personale, divenendo così vincolante per gli stessi.

Complessivamente, le condotte disciplinarmente rilevanti secondo l'art. 14 così come riformulato<sup>6</sup>, possono essere schematicamente riconducibili a tre macrocategorie:

- 1) comportamenti offensivi, denigratori, tendenziosi o di palese ed ingiustificata ostilità verso il datore, colleghi o terzi (comma 2);
- 2) comportamenti che violano il dovere di segretezza rispetto ad attività di servizio o di riservatezza rispetto a colleghi o superiori gerarchici (comma 3);
- 3) comportamenti personali del tutto estranei alla sfera lavorativa ma comunque astrattamente idonei a ledere l'immagine della pubblica amministrazione, incidendo sul vincolo fiduciario su cui si fonda il rapporto di lavoro (comma 1).

Apprezzabile è lo sforzo verso una maggiore tipizzazione delle condotte vietate rispetto alla precedente formulazione dello stesso articolo<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Di seguito il nuovo articolo 14: "Comportamento nei rapporti privati":

1. Fermi restando gli obblighi di comportamento nei rapporti privati previsti dall'art. 11 del Codice Generale, il dipendente, in tutte le sue attività extra ufficio, ivi inclusa la partecipazione a siti web e social network, si astiene da qualsiasi comportamento o dichiarazione che possa nuocere al prestigio e all'immagine dell'Istituto. Nell'ambito delle attività medesime il dipendente non utilizza il nome, il marchio ed il logo dell'Istituto.

2. In particolare, fermo restando il rispetto delle previsioni di cui al Codice generale, sui siti web e social network, fatte salve le manifestazioni di libertà di espressione costituzionalmente garantite, il dipendente utilizza un tono moderato e non offensivo nei propri commenti o post, attenendosi a fatti realmente accaduti senza diffondere notizie false o tendenziose né formulare invettive personali ed attacchi non giustificati nei confronti di colleghi e superiori gerarchici ovvero dell'amministrazione. Allo stesso modo il dipendente si astiene dall'esprimere il proprio gradimento (anche tramite i "like") e dal condividere commenti e post altrui che abbiano un contenuto offensivo o denigratorio nei confronti dell'Istituto stesso e dei suoi dipendenti. La violazione di tali obblighi comporta l'applicazione di una sanzione disciplinare e, nei casi più gravi che ledono la fiducia dell'Istituto datore di lavoro, anche del licenziamento.

3. Nei rapporti privati il dipendente non divulga le informazioni e le notizie di cui dispone per ragioni d'ufficio, né fatti e notizie di carattere personale relativi a colleghi e superiori gerarchici, di cui sia venuto a conoscenza a causa dell'espletamento dell'attività di servizio

<sup>7</sup> Il vecchio art. 13 recitava al comma 1: "Fermi restando gli obblighi di comportamento nei rapporti privati previsti dall'art. 10 del Codice Generale, in dipendente in tutte le sue attività extra ufficio, ivi inclusa la partecipazione a siti web e social network, si astiene da qualsiasi comportamento o dichiarazione che possa nuocere al prestigio dell'Istituto. Nell'ambito delle attività medesime il dipendente non utilizza il nome, il marchio ed il logo dell'Istituto."

Il primo comma sembra voler tracciare i più ampi confini applicativi della norma, limitandosi ad individuare i contenuti minimi della fattispecie disciplinarmente rilevante: condotta - genericamente indicata in qualsiasi comportamento o dichiarazione tenuto o rilasciata, anche nella partecipazione a siti web e social network - ed interesse tutelato - interesse al prestigio ed all'immagine della pubblica amministrazione, stabilendo il divieto di tenere la prima qualora astrattamente idonea a ledere il secondo. Il nuovo secondo comma, si spende in un tentativo di esemplificazione delle condotte maggiormente frequenti e rilevanti in tema di partecipazione a social network e siti web.

Esso sembra raccogliere i risultati da tempo consolidatisi in dottrina e giurisprudenza<sup>8</sup> in tema di libertà di pensiero e limiti al suo esercizio.

Il dipendente deve così attenersi "a fatti realmente accaduti senza diffondere notizie false o tendenziose né formulare invettive personali ed attacchi non giustificati nei confronti di colleghi e superiori gerarchici ovvero dell'amministrazione". Ritroviamo qui l'esemplificazione del principio di verità intesa come oggettiva esistenza del fatto che viene riferito.<sup>9</sup>

Continua poi prescrivendo l'utilizzo di "un tono moderato e non offensivo nei propri commenti o post", chiara traduzione del principio di continenza che esige che le modalità espressive siano proporzionate e funzionali alla comunicazione dell'informazione e non trasmodino in espressioni inutilmente volgari, umilianti o dileggianti. La manifestazione del dissenso è certamente ammessa, purché si tratti di "dissenso ragionato", senza trascendere nella mera denigrazione<sup>10</sup>.

Infine, ribadisce simmetricamente - questa volta rispetto alla condivisione di "commenti e post altrui" - il concetto di offensività quale limite alla libertà

---

<sup>8</sup> La giurisprudenza ha, ad esempio, recentemente ritenuto che «la condotta del dipendente che pubblica frasi apertamente disonorevoli, con riferimenti tali da suscitare disprezzo o dileggio nei confronti del datore di lavoro non può essere tollerata»; o ancora che il dissenso manifestato da un dirigente di un ente di raccolta rifiuti andasse oltre i limiti del legittimo esercizio del diritto di critica in quanto i toni eccessivamente aspri e coloriti usati per esprimere il proprio dissenso erano tali da ledere il vincolo fiduciario e a minare il buon andamento dell'attività della P.A. in quanto erano idonei ad alimentare tra i dipendenti un clima non collaborativo e di non condivisione delle strategie adottate.

<sup>9</sup> Con la precisazione che il diritto di critica non condivide con quello di cronaca il criterio della "verità" in quanto quella si sostanzia in un'opinione che non è informata, per definizione, al mero giudizio vero/falso e tuttavia. Tuttavia, la giurisprudenza ha avuto occasione di chiarire che anche la critica necessita comunque di un contenuto minimo di veridicità, limitato all'oggettiva sussistenza del fatto assunto a base dell'opinione.

<sup>10</sup> Il medesimo limite vale anche per le critiche mosse da sindacalisti al datore, nell'esercizio del diritto di critica sindacale, seppur la giurisprudenza le ha spesso vagliate con maggior larghezza di vedute, per la peculiarità del contesto in cui si svolgono le relazioni sindacali, caratterizzato da una fisiologica situazione di conflittualità e dall'usuale ricorso ad espressioni più forti e colorite

d'espressione, travalicato il quale essa sfocia nell' offesa gratuita, cioè nocimento al decoro e all'immagine della pubblica amministrazione.

Nell'ottica fin qui delineata può leggersi l'impianto complessivo del codice nazionale che, all'art. 12, comma 2 recita: "Salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione [...]".

### **3. Quando il contenuto condiviso può dirsi davvero pubblico. La rilevanza delle modalità d'uso del social**

Ciò che forse non appare immediatamente percepibile è una definizione stessa di partecipazione a siti web e social network e che caratteri essa debba avere per essere rilevante.

In altre parole, ciò che ci chiediamo è se la condotta partecipativa debba tradursi in un "contenuto" condiviso e quanto questa condivisione debba ritenersi davvero pubblica ai fini del perfezionamento della fattispecie così disegnata dal primo comma.

Lo spunto di riflessione sorge analizzando l'art. 11-ter del novello schema di codice di comportamento nazionale, nel quale si legge: "Il dipendente utilizza gli account dei social media di cui è titolare in modo che le opinioni ivi espresse e i contenuti ivi pubblicati, propri o di terzi [...] possano, in alcun modo, lederne il prestigio o l'immagine (n.d.r. dell'amministrazione)". Linguaggio simile, ed anzi più caratterizzante, utilizzando anche taluni codici di comportamento di amministrazione, quali ANAC e della Presidenza del Consiglio dei ministri.<sup>11</sup>

Questi, ove fanno riferimento a "contenuti pubblici o pubblicati", sembrano suggerire che la lesione al decoro dell'amministrazione richieda una certa diffusività e pubblicità del contenuto.

Tuttavia, definire il concetto di pubblicità è operazione tutt'altro che semplice e la stessa giurisprudenza sul tema ha fornito risposte non sempre univoche.

---

<sup>11</sup> Il codice PDCM all'art. 12, comma 6 prevede che il dipendente "si astiene dal pubblicare su siti leggibili da più persone [...] dichiarazioni offensive nei confronti dell'amministrazione, dei colleghi e collaboratori.". Ancora il codice ANAC all'art. 4, comma 2, lett. c), fa obbligo al dipendente di astenersi "dall'esprimere valutazioni e rilasciare giudizi o dichiarazioni pubbliche inappropriate e/o offensive anche attraverso il web, i social media, [...], ancorché aperti ad un numero limitato di utenti".

<sup>11</sup> Da ultimo Tar Sardegna 174/2022 che ha confermato la sanzione disciplinare del rimprovero, nei confronti di un appartenente alla GdF, per aver egli, in una conversazione di messagistica istantanea (WhatsApp) riferito ad un suo collega una serie di commenti, valutazioni, suggerimenti, a dire dell'amministrazione, lesivi del prestigio di Ufficiali di grado superiore ed evocativi di una generale condizione di inaffidabilità del contesto di servizio cui l'interessato è stato destinato

Portato alle estreme conseguenze, il concetto di pubblicità potrebbe estendersi anche al messaggio condiviso con un unico interlocutore in una chat privata e che in qualche modo giunga all'amministrazione perché diffuso all'esterno dall'interlocutore.

In effetti, alcune pronunce sembrano aver adottato tale impostazione<sup>12</sup>. Tuttavia, potrebbe non rivelarsi quella più corretta alla luce dell'interesse da tutelarsi.

Lo stesso codice INPS sembra suggerire diversamente ove al comma 2 fa riferimento a condotte come "postare" o "commentare un post altrui", che, già di per sé, suggeriscono l'essere al di fuori delle conversazioni riservate mittente-destinatario e che richiedono che il contenuto sia idoneo e destinato ad essere conosciuto da soggetti terzi.

Sul versante opposto, altra parte della giurisprudenza, ha ritenuto necessaria una pubblicità oggettiva del contenuto della pubblicazione. Pubblicare significa agire in uno spazio pubblico, aperto a tutti ed in cui le informazioni circolano liberamente. Soggiace, così, ad azioni di responsabilità disciplinare il solo dipendente che abbia scelto e adottato un "profilo privacy" che consenta la visualizzazione dei suoi "post", commenti, video e foto, ad una cerchia di utenti aperta e indeterminabile.

Diventa risolutiva allora la circostanza che l'accesso al profilo personale sia possibile solo a chi conosca lo username dell'interessato, quale filtro per l'accesso e che non può ritenersi, pertanto, visitabile da chiunque ma rivolto essenzialmente a coloro che ne abbiano conoscenza.

Così il Consiglio di Stato ha riconosciuto esente da responsabilità il dipendente<sup>13</sup> valorizzando positivamente la circostanza che lo stesso aveva adottato accorgimenti per la pubblicazione dei messaggi che ne escludevano una condivisione aperta.

Quindi, non è (solo e tanto) la pubblicità del foro di espressione a determinare la pubblicità del contenuto condiviso quanto piuttosto la verifica delle attuali modalità di condivisione.

---

<sup>12</sup> Da ultimo Tar Sardegna 174/2022 che ha confermato la sanzione disciplinare del rimprovero, nei confronti di un appartenente alla GdF, per aver egli, in una conversazione di messaggistica istantanea (WhatsApp) riferito ad un suo collega una serie di commenti, valutazioni, suggerimenti, a dire dell'amministrazione, lesivi del prestigio di Ufficiali di grado superiore ed evocativi di una generale condizione di inaffidabilità del contesto di servizio cui l'interessato è stato destinato

<sup>13</sup> Nel caso di specie ad un appartenente alla Polizia di Stato, che aveva pubblicato delle foto in abiti femminili, era stata irrogata la sanzione della sospensione dal servizio sulla considerazione che la condivisione dei propri dati sensibili o informazioni, pur se effettuata nell'agire privato e personale, equivale a renderli pubblici e, quindi, potenzialmente fonte lesiva di un interesse dell'amministrazione, in particolare del decoro della stessa.



Tuttavia, seppur più garantista, quest'ultima interpretazione rischia di restringere eccessivamente l'ambito applicativo della norma dal momento che non considera rilevanti quelle comunicazioni, sì pubbliche ma ad accesso limitato e filtrato.

Si propone dunque una soluzione mediana, maggiormente aderente alla volontà espressa da ultimo dal legislatore con il nuovo codice di comportamento nazionale (tutelare l'immagine dell'amministrazione) e coerente con i codici di amministrazione già menzionati.

La diffusione del messaggio ad un numero determinato o illimitato di persone deve rilevare solo per valutare la gravità della condotta o potenzialità lesiva all'immagine dell'amministrazione (entrambi elementi da considerare ai fini della graduazione della sanzione), ma non per affermare la liceità *tout court* di un comportamento che resta, comunque, offensivo.

#### **4. L'indicazione dell'amministrazione di appartenenza tra le informazioni di profilo ed il divieto d'uso del nome, marchio e logo dell'istituto**

Ancora in tema di elementi valutabili ai fini della graduazione della responsabilità, l'esame sincrono del nuovo schema di codice di comportamento nazionale e codice di amministrazione fornisce un ulteriore interessante spunto: l'indicazione della qualifica professionale o dell'amministrazione di appartenenza tra le informazioni di profilo del proprio account privato sulle piattaforme social.

L'art. 11-ter del codice nazionale recita, al comma 4: "Se dalle piattaforme social siano ricavabili o espressamente indicate le qualifiche professionali o di appartenenza del dipendente, ciò costituisce elemento valutabile ai fini della graduazione della eventuale sanzione disciplinare in caso di violazione delle disposizioni dei commi 1, 2 e 3."

All'art. 14 comma 1, ultimo periodo, il codice INPS vieta, invece, genericamente "l'uso del nome, marchio e logo dell'istituto nell'attività di partecipazione a piattaforme social."

Entrambe le disposizioni sembrano, con formulazioni diverse, voler disciplinare la stessa condotta di chi si renda immediatamente riconoscibile quale "uomo delle Istituzioni" - mediante la spendita del *nomen* dell'Amministrazione o altri indici identificativi, come l'utilizzo del logo o marchio della stessa - e non si limiti dunque a "parlare" come un cittadino qualsiasi.

Se questa è la ratio comune, che pare perfettamente condivisibile, diverso però è l'approccio utilizzato.

Il codice nazionale traduce questo maggior disvalore in una sorta di “circostanza aggravante” del fatto già rilevante come illecito disciplinare e consente dunque di elevarne la qualità e/o quantità della sanzione per la sua maggior carica offensiva.

Il codice INPS sembra adottare una soluzione più stringente, vietando *tout court* tale possibilità, a prescindere dalla commissione o meno di una condotta già significativa dal punto di vista disciplinare. Anzi, si potrebbe dire che spendere il nome dell'amministrazione e/o utilizzarne il logo nell'attività di partecipazione social rappresenti già di per sé elemento idoneo a fondare un giudizio di responsabilità.

Certamente il dipendente non può “usurare” il nome dell'Istituto, aprendo account riferibili allo stesso o utilizzarne il logo come immagine di profilo senza autorizzazione perché l'attività social dell'Istituto deve essere coerente e ciò può essere garantito solo quando gli account istituzionali siano univoci e gestiti direttamente dall'ufficio preposto.

Tuttavia, si vuole qui far notare che l'attività social del singolo dipendente può costituire un elemento di promozione dell'Istituto stesso, almeno quando il dipendente si faccia portatore di messaggi positivi in linea con la mission, i valori e la strategia interna.

Si pensi alla possibilità di condividere su proprie bacheche social comunicazioni ed eventi ufficiali di pubblico interesse ripresi dagli account istituzionali, mostrandone sempre (e non deformando) il logo e il nome dell'Istituto; ma anche quando non ci si limiti alla ricondivisione di comunicazioni ufficiali, a parere di chi scrive, non sembra creare frizioni con l'interesse dell'amministrazione la condotta del dipendente che sceglie di rendere nota la sua attività lavorativa purché veritiera e specificando che le opinioni espresse hanno carattere personale e non impegnano in alcun modo la responsabilità dell'Istituto.

Qualche elemento a supporto di questa interpretazione si può ricavare dal codice nazionale che, all'articolo 10, a cui espressamente rinvia in apertura lo stesso art. 14 del codice di amministrazione, sembra riferire il divieto al caso in cui la menzione sia effettuata per ottenere specifici vantaggi e non avere, al contrario, una portata generalizzata.

Sembra ammettersi la possibilità che tra le informazioni social possa indicarsi il proprio particolare status con l'esplicito limite di non sfruttare tale indicazione per ottenere utilità non spettanti, nel rispetto dei generali obblighi di correttezza e veridicità di quanto pubblicato e di non arrecare una lesione all'immagine dell'amministrazione a causa dei contenuti pubblicati. Anzi, essa deve costituire da ulteriore elemento di responsabilizzazione del dipendente che proprio in virtù del fatto che gli altri possono leggerne le opinioni e critiche, pur non esprimendosi in nome e per conto dell'Istituto, dovrà necessariamente considerare quanto gli stessi

possano influire sull'immagine per via della conoscibilità all'esterno del proprio particolare status.

## 5. Post, hashtag, commenti e like a contenuti denigratori nei confronti dell'ente

Se, dunque, la condivisione pubblica di commenti e post di contenuto denigratorio non desta particolari problemi in punto di responsabilità disciplinare, qualche dubbio può esprimersi in relazione al "gradimento" tramite il "mi piace"<sup>14</sup>.

Infatti, se un gradimento espresso con un'affermazione testuale può considerarsi più agevolmente quale manifestazione della volontà di condivisione del messaggio denigratorio, non così altrettanto immediatamente può dirsi del semplice *like*.

La giurisprudenza, nelle sue prime pronunce, conformemente a quanto disciplinato nel codice Inps, <sup>15</sup>ha sostenuto, che l'aggiunta del "mi piace" ad una notizia ben può comportare un danno all'immagine dell'amministrazione e quindi avere rilevanza disciplinare.

Tuttavia, a questo principio generale affianca ulteriori considerazioni a conferma dell'assunto: il dipendente non aveva adottato una condotta di recesso eliminando il "mi piace" ed il "like" era stato seguito da ulteriori giudizi riprovevoli.

La pronuncia costituisce una novità ove si considera una nuova forma di manifestazione del pensiero (il *like*) come possibile fonte di responsabilità; fonte che oggi viene praticata quotidianamente dai consociati sui social networks.

A questa sentenza ne è seguita, in tempi molto più recenti, un'altra<sup>16</sup> che, pur non riguardando il caso di un lavoratore pubblico, è intervenuta sulla portata offensiva degli "hashtags" (un tag metadato usato dai social networks come aggregatore tematico<sup>17</sup>), riconoscendone l'attitudine "alla maggiore diffusione del messaggio rispetto ai quali dimostrano condivisione".

Dunque, anch'essi possono determinare l'esercizio dell'azione disciplinare.

In sintesi, la stessa giurisprudenza sopra richiamata, in aggiunta alla condotta di apposizione del like, finisce per prendere in considerazione ulteriori indici:

---

<sup>14</sup> Per like si intende quell'espressione di apprezzamento ad un contenuto testuale e/o videofotografico che sui social, ad esempio Facebook, si concretizza nel cosiddetto "pollice su".

<sup>15</sup> Il TAR Lombardia<sup>15</sup>, in sede cautelare, si è pronunciato sulla valenza disciplinare di un like del dipendente ad una notizia riguardante l'amministrazione di appartenenza, nello specifico avente ad oggetto un suicidio nel carcere di Opera.

<sup>16</sup> Tribunale di Crotone, sentenza n. 298 del 1° aprile 2021

<sup>17</sup> Definizione tratta da <https://it.wikipedia.org/wiki/Hashtag>

l'inesistenza di un recesso attivo, l'aver comunque fatto seguire al "mi piace" ulteriori giudizi riprovevoli, l'uso e la condivisione di hashtags offensivi.

## 6. Conclusioni

Si è provato, dunque, a mettere in luce alcuni nodi delle disposizioni del codice di amministrazione e di riproporne, per quanto possibile, talvolta una interpretazione più "liberale". Ciò valorizzando, da un lato, l'interesse pubblico (immagine e prestigio dell'amministrazione) che deve costituire il faro per la delimitazione delle condotte disciplinarmente rilevanti, evitando anticipazioni di tutela a condotte che di per sé non sembrano manifestare un pericolo rilevante di offesa all'interesse tutelato; e dall'altro taluni spunti che provengono da esperienze codicistiche di altre amministrazioni e pronunce giurisprudenziali che hanno affrontato le questioni più rilevanti.

In questa direzione pare essersi mosso recentemente anche l'Istituto in sede di modifica al Regolamento di disciplina dei dipendenti<sup>18</sup>. Con formulazione differente rispetto a quanto enunciato nel codice di amministrazione, sembra infatti aver dimostrato un'apertura almeno rispetto all'utilizzo del nome, marchio e logo dell'Istituto, limitandone il divieto ad un uso improprio e non generalizzato *tout court*, seguendo una traiettoria che già si è cercata di tracciare nei precedenti paragrafi.

A conclusione di questo lavoro si vuole, infine, sottolineare l'opportunità – presa in considerazione dallo stesso schema di codice nazionale<sup>19</sup> – di adottare un documento di Social media policy interna che, complementariamente ai codici di comportamento, cerchi di essere un pratico *vademecum* per il dipendente, nel quale siano definite più analiticamente le regole di utilizzo ed i comportamenti corretti (e non) che i dipendenti devono adottare nell'utilizzo degli account privati in modo che siano salvaguardati gli interessi e il decoro dell'amministrazione.

---

<sup>18</sup> Deliberazione n.2 del Consiglio di Amministrazione, seduta del 18 gennaio 2023

<sup>19</sup> Al comma 5 dell'articolo 11-ter 5 si legge 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. Nell'ambito dei medesimi codici le amministrazioni individuano le modalità di rilevazione delle violazioni delle disposizioni del presente articolo".