

TRIBUNALE DI ROMA 10 NOVEMBRE 2022

EST. ORRÙ

Diritto di critica – Dirigente pubblico – Ente di ricerca – Obbligo di fedeltà – Codice di comportamento dei dipendenti pubblici – Responsabilità disciplinare.

Configura legittimo esercizio del diritto di critica la condotta di quei dirigenti di un ente di ricerca pubblico che, mediante una lettera indirizzata al Ministro dell'Università e della Ricerca, manifestino il proprio dissenso verso la riconferma del proprio superiore gerarchico alla presidenza dell'ente medesimo per i precisi fatti e circostanze indicati nella lettera stessa senza travalicare la soglia del rispetto della verità oggettiva, nonché con modalità e termini tali da non lederne gratuitamente il decoro e nuocere agli interessi o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza.

FATTO E DIRITTO

1. Con atto di ricorso, depositato il 24.02.2022 i dottori G.V., L.M., A.M. e D.P., tutti dipendenti dell'INGV con qualifica di dirigente di ricerca, chiedevano di annullare il provvedimento disciplinare con il quale l'Amministrazione, con decisione del 23/08/2021, aveva comminato la sanzione del rimprovero scritto nei confronti di tutti i ricorrenti, e al solo dott. V. anche un'ora di multa.

A sostegno della richiesta i ricorrenti esponevano che la condotta sanzionata non avrebbe alcuna rilevanza disciplinare e che il procedimento sarebbe illegittimo per la violazione del termine ordinatorio posto dall'art. 55 bis, co. 4, del d.lgs. 165/2001. Instauratosi ritualmente il contraddittorio, si costituiva tempestivamente in giudizio l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV), contestando la fondatezza delle avverse pretese.

La causa, istruita con la sola produzione di documenti, veniva discussa e decisa all'odierna udienza, mediante lettura della presente sentenza con motivazione contestuale.

2. Il ricorso appare fondato su ragioni tali da consentirne l'accoglimento.

Prima di esaminare il merito della vicenda è necessario evidenziare la ritualità del procedimento disciplinare che ha colpito i ricorrenti.

In particolare non risulta alcuna violazione del termine di dieci giorni di cui all'art. 55 bis, co. 4, d.lgs.165/2001 né delle norme regolamentari richiamate dai ricorrenti dovendosi interpretare la norma secondo i recenti indirizzi della Corte di Cassazione (cfr. per tutte Cass. 06/10/2022, n. 29142: *In tema di illeciti disciplinari nel pub-*

blico impiego privatizzato, anche dopo le modifiche apportate dal d.lgs. n. 75 del 2017 (cd. legge "Madaia") all'art. 55 bis del d.lgs. n. 165 del 2001, la violazione del termine (ora di dieci giorni) per la trasmissione degli atti dal responsabile del servizio all'ufficio per i procedimenti disciplinari non comporta la decadenza dall'azione disciplinare né l'invalidità degli atti e della sanzione irrogata, a meno che ne risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente; ne consegue che il richiamo della norma al principio di tempestività va inteso nel senso che anche la rilevanza di eventuali violazioni del termine per la trasmissione degli atti va misurata in ragione della violazione del diritto di difesa, tenendosi conto che il pregiudizio rispetto a quest'ultimo è di regola più probabile quanto più ci si allontani nel tempo dal momento dei fatti).

Nel caso in esame risulta dall'esame degli atti e dei documenti che i ricorrenti hanno esercitato il proprio diritto di difesa senza alcuna compromissione.

3. Nel merito si osserva che i ricorrenti sono stati sanzionati per la violazione di cui all'art. 3 comma 3 del codice di comportamento DPR 62/2013 nonché dell'art. 13, comma 3, lett. b) del c.c.n.l. 2016-2018 in quanto dalla documentazione assunta e dai rilievi effettuati appariva che i dottori avevano sottoscritto la nota inoltrata al Ministero dell'Università e della Ricerca facendone proprio il contenuto. Tale condotta, per come espressa nei contenuti della nota, appare lesiva dell'immagine della Presidenza INGV che si sostanzia nel Prof. D., nell'esercizio delle sue funzioni, nonché degli organi politico/gestionali dell'INGV la cui immagine potrebbe essere verosimilmente opacizzata.

In particolare, stando alla lettera di contestazione, il comportamento dei ricorrenti sarebbe sanzionabile per i seguenti motivi: È, infatti, indubbio che specificare a un Ministro e comunque a chiunque debba prendere una decisione se rinnovare o meno un incarico di vertice esponendo che, durante la Presidenza del Prof. D., si sarebbero "succeduti episodi preoccupanti" denunciati "dagli organi di stampa", da "interrogazioni parlamentari" e anche "oggetto di indagini da parte della Magistratura", senza specificare in dettaglio le questioni oggetto di tali denunce (a parte le interrogazioni) fa sorgere quantomeno dei dubbi in capo al valutatore determinando di fatto una distorsione sia nei confronti della Presidenza, sia "dell'immagine dell'amministrazione" (Violazione art. 3 comma 3 del codice di comportamento DPR 62/2013). Ugualmente, i firmatari della nota al MUR, "assolutamente necessario ed urgente che con la nuova Presidenza venga dato un forte segnale di discontinuità". Quest'ultima frase, come a tutti noto, in politichese, significa cambiare il soggetto a cui conferire la Presidenza, rappresentando così da sé un indubitabile cambiamento; se poi si aggiunge il fatto che alcuni dei firmatari, risultavano tra i candidati alla Presidenza, quantomeno appare inopportuna la nota al Ministro che selezionerà poi il candidato alla Presidenza INGV, tra quelli aventi i migliori requisiti professionali e personali (pur constatando che poi il Ministro dell'Università e della Ricerca ha individuato proprio il Prof. D. quale nuovo Presidente dell'INGV, succedendo di fatto a sé stesso e smentendo l'inopportunità della riproposizione della stessa Presidenza evocata dalla nota inoltrata al MUR tra i cui firmatari è presente la P.). Altresì, per correttezza nei confronti di

superiori o di terzi a dir si voglia, sarebbe stato opportuno che la richiesta di colloquio con il Ministro o funzionario delegato fosse stata posta alla presenza del Presidente chiamato in causa o terzo, ovvero con altro rappresentante istituzionale INGV, potendosi così svolgere ogni utile contraddittorio finalizzato a dissipare ogni eventuale rilievo posto. Così come l'azione svolta (nota inoltrata al MUR) in un particolare momento temporale in cui è in corso la fase valutativa orientata alla selezione del candidato Presidente, per un profilo di correttezza, appare opportuno doversi astenersi da azioni potenzialmente distorsive (Violazione art. 13, comma 3, lett. b del c.c.n.l. 2016-2018).

Ai fini di una migliore comprensione della vicenda appare necessario riportare il contenuto della lettera inviata il 14.02.2021 alla Ministra Messa poiché essa rappresenta il fulcro della condotta contestata: *Gentile Ministra Messa, voglia innanzitutto gradire le nostre felicitazioni per il Suo nuovo incarico, insieme ai migliori auguri a Lei ed al nuovo Governo. Siamo cinque sismologi, tutti Dirigenti di Ricerca "anziani" dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, avendo ricoperto anche incarichi di responsabilità nell'ente. Con questa lettera vorremmo rappresentarLe la grave situazione in cui versa il nostro Istituto da almeno quattro anni. La presidenza del Prof. D., che si è conclusa alla mezzanotte del 14 febbraio u.s., è stata sempre problematica: ad esempio, nell'autunno del 2018 due di noi, che ricoprivano rispettivamente le importanti cariche di Direttore del Dipartimento Terremoti (D.P.) e di RPCT (Responsabile della Trasparenza ed Anticorruzione, G.V.), hanno ritenuto di doversi dimettere dai rispettivi incarichi, per questioni che in parte sono state oggetto di esposti alla Magistratura e di segnalazioni all'ANAC. Durante tutto il quadriennio si sono succeduti episodi preoccupanti, spesso denunciati anche dagli organi di stampa e da interrogazioni parlamentari (si veda l'Appendice), alcuni dei quali sono attualmente oggetto di indagini da parte della Magistratura, con esiti potenzialmente molto dannosi per l'immagine dell'INGV. In più occasioni il Prof. D. si è posto quasi in competizione con i ricercatori da lui presieduti, sovente esponendo tesi scientifiche che vengono respinte dalla maggioranza dei ricercatori, inclusi i colleghi stranieri. Questa condotta ha portato anche a una progressiva frantumazione della compagine scientifica dell'ente, a partire dalla sistematica esautorazione e marginalizzazione di quei Dirigenti di Ricerca che hanno contribuito alla crescita dell'INGV negli ultimi tre decenni. Il caso più grave riguarda le sue critiche quasi ossessive al modello di pericolosità sismica MPS04, un importante prodotto dell'INGV che fa da substrato alle Norme Tecniche per le Costruzioni emanate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici: un tema sul quale peraltro il Prof. D. non ha alcuna competenza specifica. Tali critiche sono state bollate come pretestuose e irricevibili da quasi tutta la comunità sismologica nazionale, inclusa la componente accademica, e rappresentano un atto potenzialmente gravido di conseguenze per le istituzioni, visto che le norme criticate sono parte di una legge dello Stato. Per non appesantire questa lettera alleghiamo come appendice una piccola parte del materiale (articoli sui media, interrogazioni parlamentari) che descrive alcuni di questi episodi. Tratteremo qui brevemente solo l'ultimo, inquietante episodio di cui siamo venuti a conoscenza pochi giorni fa, in seguito alla pubblicazione della sentenza sul primo processo che è stato avviato per*

stabilire le eventuali concause di alcuni dei crolli verificatisi ad Amatrice in seguito al tragico terremoto del 24 agosto 2016. La questione ha risvolti inquietanti, e cadrà verosimilmente sotto l'attenzione degli organi di vigilanza a vari livelli. Siamo infatti venuti a conoscenza dai media che su richiesta degli avvocati difensori di alcuni degli imputati, il Prof. D. ha prodotto una relazione tecnica favorevole a detti imputati, firmandola come "presidente dell'INGV", senza condividerla né con il CdA, né tantomeno con i ricercatori coinvolti disciplinarmente. Nella relazione tra l'altro ribadiva che l'attuale normativa antisismica è inadeguata a proteggere anche gli edifici costruiti oggi, invadendo platealmente il campo delle strutture dello Stato deputate ad elaborare ed aggiornare tale normativa e creando una sorta di "paradosso istituzionale". La vicenda è chiaramente descritta in uno scambio di messaggi email in cui uno di noi (G.V.) chiedeva espressamente spiegazioni dell'accaduto al Prof. D.: riteniamo più semplice allegare tale scambio (in Appendice), che si chiarisce e commenta da solo. In molti comunque riteniamo che le considerazioni tecnico-scientifiche formulate dal Prof. D. nella sua relazione siano grossolanamente errate. Per concludere, non volendo abusare della Sua attenzione, riteniamo assolutamente necessario ed urgente che con la nuova Presidenza venga dato un forte segnale di discontinuità. L'INGV, infatti, come Lei certamente sa, è un elemento fondante del Sistema Nazionale di Protezione Civile, oltre ad essere un prestigioso ente di ricerca con una produttività molto elevata; ma ha bisogno di una guida che valorizzi nuovamente le competenze dei ricercatori più esperti e meritevoli, ascoltandoli nel contesto di un dibattito scientifico costruttivo. Restiamo a Sua disposizione, eventualmente anche per illustrare in dettaglio a Lei o ai suoi collaboratori le problematiche fin qui solo accennate. Un cordiale saluto e buon lavoro, G.D.N., L.M., A.M., D.P., G.V. Dirigenti di Ricerca dell'INGV.

La lettera, sottoscritta da tutti i ricorrenti, è stata inviata via mail all'indirizzo istituzionale personale della Ministra e all'indirizzo istituzionale della sua segreteria e dell'Ufficio di gabinetto dal dott. V. che, per questo solo fatto, ha ricevuto la sanzione aggiuntiva della multa di un'ora.

4. In termini generali, ma utili a definire il presente contenzioso, il Tribunale osserva che sul tema del diritto di critica del lavoratore nell'ambito del rapporto di lavoro la giurisprudenza di legittimità ha affermato principi ormai consolidati (v. da ultimo Cass. 1379 del 2019 con ampi riferimenti ai precedenti).

Il diritto di critica trova fondamento nella nostra Costituzione che, all'art. 21, riconosce a tutti il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. Lo Statuto dei lavoratori, art. 1, riafferma "il diritto dei lavoratori, nei luoghi in cui prestano la loro opera, di manifestare liberamente il proprio pensiero", e la necessità di contemperare tale libertà col rispetto dei principi della Costituzione e delle norme dello Statuto medesimo.

Nel rapporto di lavoro, l'esercizio del diritto di critica nei confronti del datore di lavoro deve essere contemperato col dovere di fedeltà posto dall'art. 2105 c.c., a carico dei lavoratori, oltre che con il rispetto dei generali canoni di correttezza e buona fede nell'esecuzione del rapporto.

A partire dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 1173 del 1986 la giurispru-

denza ha individuato regole volte a contemperare il diritto stabilito dall'art. 21 Cost., con altri diritti concernenti beni di pari rilevanza costituzionale, tra i quali, in particolare, i diritti della personalità all'onore ed alla reputazione, stabilendo che: "Il comportamento del lavoratore, consistente nella divulgazione di fatti ed accuse, ancorché vere, obiettivamente idonee a ledere l'onore o la reputazione del datore di lavoro, esorbita dal legittimo esercizio del diritto di critica, quale espressione del diritto di libera manifestazione del proprio pensiero, e può configurare un fatto illecito, e quindi anche consentire il recesso del datore di lavoro ove l'illecito stesso risulti incompatibile con l'elemento fiduciario necessario per la prosecuzione del rapporto, qualora si traduca in una condotta che sia imputabile al suo autore a titolo di dolo o di colpa, e che non trovi, per modalità ed ambito delle notizie fornite e dei giudizi formulati, adeguata e proporzionale giustificazione nell'esigenza di tutelare interessi di rilevanza giuridica almeno pari al bene oggetto dell'indicata lesione".

La giurisprudenza successiva ha quindi specificato i limiti di continenza formale e sostanziale del legittimo esercizio del diritto di critica, legati rispettivamente alla rilevanza costituzionale dei beni che si intende tutelare attraverso la critica e alla veridicità dei fatti e alla correttezza del linguaggio adoperato (v. Cass. n. 21362 del 2013; n. 29008 del 2008; n. 23798 del 2007; n. 11220 del 2004; più recentemente, Cass. n. 5523 del 2016; n. 19092 del 2018; n. 14527 del 2018; n. 18176 del 2018).

Di particolare rilievo, ai fini di causa, è la giurisprudenza formatasi sulla condotta del lavoratore che denunci all'autorità giudiziaria o amministrativa fatti di reato o illeciti amministrativi commessi dal datore di lavoro. Con plurime decisioni (v. Cass. n. 25799 del 2019; n. 22375 del 2017; n. 4125 del 2017; n. 996 del 2017; n. 14249 del 2015; n. 8077 del 2014; n. 6501 del 2013) si è affermato che la denuncia di fatti di potenziale rilievo penale accaduti in azienda non possa di per sé integrare giusta causa o giustificato motivo soggettivo di licenziamento, a condizione che non emerga il carattere calunnioso della denuncia medesima, che richiede la consapevolezza da parte del lavoratore della non veridicità di quanto denunciato e, quindi, la volontà di accusare il datore di lavoro di fatti mai accaduti o dallo stesso non commessi, e purché il lavoratore si sia astenuto da iniziative volte a dare pubblicità a quanto portato a conoscenza delle autorità competenti.

Si è infatti escluso che l'obbligo di fedeltà di cui all'art. 2105 c.c., così come interpretato dalla Corte di Cassazione in correlazione con i canoni generali di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., possa essere esteso sino a imporre al lavoratore di astenersi dalla denuncia di fatti illeciti che egli ritenga essere stati consumati all'interno dell'azienda, giacché in tal caso si correrebbe il rischio di scivolare verso – non voluti, ma impliciti – riconoscimenti di una sorta di "dovere di omertà" (ben diverso da quello di fedeltà di cui all'art. 2105 c.c.) che, ovviamente, non può trovare la benché minima cittadinanza nel nostro ordinamento (Cass. n. 4125 del 2017; n. 6501 del 2013). Ciò sul rilievo che lo Stato di diritto attribuisce valore civico e sociale all'iniziativa del privato che solleciti l'intervento dell'autorità giudiziaria di fronte alla violazione della legge penale, e, sebbene ritenga doverosa

detta iniziativa solo nei casi in cui vengono in rilievo delitti di particolare gravità, guarda con favore alla collaborazione prestata dal cittadino, in quanto finalizzata alla realizzazione dell'interesse pubblico alla repressione dei fatti illeciti.

Da tali considerazioni discende l'affermazione secondo cui l'esercizio del potere di denuncia, riconosciuto dall'art. 333 c.p.p., non può essere fonte di responsabilità, se non qualora il privato faccia ricorso ai pubblici poteri in maniera strumentale e distorta, ossia agendo nella piena consapevolezza della insussistenza dell'illecito o della estraneità allo stesso dell'incolpato (si rimanda a Cass. pen. n. 29237 del 2010 e, quanto alla responsabilità civile, fra le più recenti a Cass. n. 11898 del 2016). La esenzione da responsabilità, anche nei casi di colpa grave, si giustifica considerando che la collaborazione del cittadino, che risponde ad un interesse pubblico superiore, verrebbe significativamente scoraggiata ove quest'ultimo potesse essere chiamato a rispondere delle conseguenze pregiudizievoli prodottesi a seguito di denunce che, sebbene inesatte o infondate, siano state presentate senza alcun intento calunnioso.

Proprio la presenza e la valorizzazione di interessi pubblici superiori porta ad escludere che nell'ambito del rapporto di lavoro la sola denuncia all'autorità giudiziaria di fatti astrattamente integranti ipotesi di reato, possa essere fonte di responsabilità disciplinare e giustificare il licenziamento per giusta causa, fatta eccezione per l'ipotesi in cui l'iniziativa sia stata strumentalmente presa nella consapevolezza della insussistenza del fatto o della assenza di responsabilità del datore. Perché possa sorgere la responsabilità disciplinare non basta che la denuncia si riveli infondata e che il procedimento penale venga definito con la archiviazione della "notizia criminis" o con la sentenza di assoluzione, trattandosi di circostanze non sufficienti a dimostrare il carattere calunnioso della stessa.

Nei precedenti citati si è specificato che, a differenza delle ipotesi in cui è in discussione l'esercizio del diritto di critica, in caso di denuncia penale (o amministrativa) presentata dal lavoratore nei confronti del datore di lavoro "non rilevano i limiti della continenza sostanziale e formale, superati i quali la condotta assume carattere diffamatorio, e, quindi, può avere rilevanza disciplinare, giacché ogni denuncia si sostanzia nell'attribuzione a taluno di un reato, per cui non sarebbe logicamente e giuridicamente possibile esercitare la relativa facoltà senza incolpare il denunciato di una condotta obiettivamente disonorevole e offensiva della reputazione dell'incolpato" (Cass. n. 22375 del 2017; Cass. n. 4125 del 2017; Cass. n. 15646 del 2003 cit.; Cass. pen. n. 29237 del 2010).

Nel tracciare un equo componimento dei diversi beni di rilievo costituzionale, la giurisprudenza di legittimità ha stabilito che l'esercizio del diritto di libera manifestazione del pensiero, sia che si realizzi attraverso l'espressione di critiche, purché nei limiti di continenza formale e materiale tracciati, e sia che si traduca nella denuncia alle autorità competenti di fatti illeciti, di rilievo penale o amministrativo, purché non di carattere calunnioso, non possa di per sé costituire giusta causa o giustificato motivo di licenziamento. L'obbligo di fedeltà imposto al lavoratore non può spingersi fino al punto da comprimere, oltre i limiti sopra individuati, l'esercizio del diritto tutelato

dall'art. 21 Cost., e dallo Statuto dei lavoratori, art. 1. (in questi termini Cass. sez. lav. – 31/05/2022, n. 17689).

5. La fattispecie oggetto di causa presenta alcune peculiarità, rispetto ai casi oggetto delle precedenti pronunce, legate alla qualifica dei lavoratori come dirigenti di ricerca dell'Istituto, con le implicazioni che da ciò discendono, per le responsabilità connesse e dipendenti dalla specifica professionalità rivestita ed in particolare dal rilievo che può assumere in tali casi il diritto al dissenso quale meccanismo di esonero dalla responsabilità.

Il dissenso è, letteralmente, la mancanza di consenso. Il termine descrive, in senso atecnico, la condizione di chi ha un'opinione o un giudizio diverso rispetto ad altri. Il dissenso, quale manifestazione di volontà, non coincide con le critiche, sebbene il diritto al dissenso possa svolgersi attraverso la formulazione di critiche dirette a spiegare le ragioni della divergenza di volontà e fermo, in tal caso, il rispetto dei limiti di continenza formale e sostanziale individuati dalla giurisprudenza.

Dalla lettura della lettera indirizzata alla Ministra si evince chiaramente che il dissenso espresso attraverso le critiche rivolte all'operato del presidente Prof. D. consistono in argomentazioni che esplicitano le ragioni di un giudizio negativo specificamente collegato a fatti concreti ampiamente descritti e documentati nell'appendice alla lettera stessa (pubblicazioni scientifiche, articoli sui media, interrogazioni parlamentari, messaggi via mail, indagini della magistratura ecc.).

Dovendosi procedere ad una accurata opera di componimento tra l'obbligo di fedeltà – legame fiduciario – del lavoratore ed il diritto di critica, di denuncia e di dissenso al medesimo spettante, deve senz'altro ritenersi che nel caso in esame l'esercizio di tali diritti si avvenuto in maniera ragionevole e non pretestuosa nonché con modalità formalmente corrette.

Come detto la manifestazione della critica all'operato del presidente è avvenuta sulla base di specifici fatti e di argomentazioni fondate su rilievi oggettivi e può pertanto ritenersi svolta in maniera ragionevole e non pretestuosa. La denuncia di tutti i fatti indicati nella lettera è infatti basata su circostanze già di dominio pubblico per essere oggetto di indagini della magistratura, di interrogazioni parlamentari, di articoli di stampa ecc.

Resta perciò del tutto indifferente ai fini disciplinari la manifestazione del dissenso espresso dai ricorrenti nella lettera alla Ministra, in quanto non idoneo nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione.

Oltre a ciò può senz'altro ritenersi che l'invio della stessa sia avvenuto con modalità assolutamente corrette.

La lettera risulta infatti inviata alla Ministra personalmente e agli indirizzi istituzionali della sua segreteria e del suo Ufficio di Gabinetto.

L'eventuale diffusione della stessa a soggetti estranei dai destinatari non è ovviamente imputabile ai ricorrenti che, in alcun modo hanno dato pubblicità al contenuto della lettera.

Anche la tempistica di invio è irrilevante ai fini disciplinari non essendovi alcuna prova che i ricorrenti abbiano utilizzato il mezzo per scopi privati ovvero per ostacolare

il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione.

Al contrario, come allegato e dimostrato in giudizio con la produzione documentale di parte ricorrente, risulta che l'iniziativa dei ricorrenti è stata assunta a seguito della pubblicazione sulla stampa quotidiana di notizie di particolare rilevanza riguardanti l'Istituto (*omissis*) ed in ogni caso a seguito della scadenza del mandato del Prof. D.

Si osserva inoltre, per come scritto espressamente nella lettera, che l'invio in pendenza della nomina del presidente dell'Istituto, aveva il preciso scopo di manifestare il dissenso dei ricorrenti verso la riconferma del prof. D. per i precisi fatti e circostanze indicati nella lettera stessa.

Pertanto, resta escluso che i fatti descritti nella lettera di contestazione e di irrogazione della sanzione siano idonei a configurare le violazioni normative contestate, dovendosi ritenere che in alcun modo il comportamento addebitato ai ricorrenti possa aver arrecato un danno grave all'Amministrazione.

Peraltro l'Istituto, non ha dedotto e offerto di provare in questa sede la sussistenza di un danno grave – essendosi limitato, nella memoria di costituzione, ad affermare che l'immagine dell'Istituto e del suo presidente sarebbe stata compromessa.

Al contrario si osserva che, l'aver inoltrato il contenuto della lettera alla Ministra appare piuttosto un atto finalizzato ad attivare i dovuti controlli sulla eventuale fondatezza dei fatti denunciati e ampiamente circostanziati.

Deve, infine escludersi che il contenuto di quanto indicato nella lettera abbia assunto il valore lesivo dell'onore e della reputazione dell'Istituto e del suo presidente così come prospettati da parte resistente.

Per quanto detto i ricorrenti hanno legittimamente esercitato il diritto di critica nei confronti del datore di lavoro, essendosi limitati a difendere la propria posizione soggettiva, senza travalicare, con dolo o colpa grave, la soglia del rispetto della verità oggettiva con modalità e termini tali da non ledere gratuitamente il decoro del datore di lavoro o del proprio superiore gerarchico e determinare un pregiudizio per l'Istituto (Cass. 8 luglio 2009, n. 16000; Cass. 10 dicembre 2008, n. 29008).

Nel caso di specie, il tenore ed il contenuto della lettera inviata alla Ministra, anche ad una semplice lettura, esclude che i ricorrenti abbiano travalicato i limiti di contenenza sostanziale e formale così come individuati dalla giurisprudenza di legittimità più volte richiamata.

Da questo punto di vista, con l'intervento in questione, i ricorrenti hanno legittimamente declinato il proprio diritto di esprimere un parere, circostanziato e specifico, sull'operato del Presidente dell'Istituto.

Del resto, anche a voler considerare tale intervento come esercizio del diritto di critica nei confronti dei propri superiori deve osservarsi come attraverso il richiamo dell'attenzione della Ministra su questioni di interesse generale può ritenersi correttamente sollecitata l'attivazione del potere gerarchico ed organizzativo del datore di lavoro in funzione di un migliore controllo di legittimità sull'operato della propria amministrazione, con ciò di fatto rinnovando il proprio impegno di collaborazione e fedeltà nell'adempimento degli obblighi posti a carico dei ricorrenti dagli artt. 2104 e 2105 c.c.

Per le considerazioni che precedono deve escludersi che le condotte citate nella lettera di contestazione disciplinare siano state idonee a configurare un danno, anche solo potenziale, all'immagine dell'amministrazione di appartenenza.

Per quanto argomentato il ricorso merita accoglimento con conseguente annullamento delle sanzioni disciplinari irrogate ai ricorrenti.

(*Omissis*)

IL DIRITTO DI CRITICA DEL DIRIGENTE PUBBLICO *

THE PUBLIC MANAGER'S RIGHT OF CRITICISM

MATTEO TURRIN **

Abstract: Il contributo, a partire da una recente pronuncia del Tribunale di Roma, approfondisce il tema del diritto di critica del dirigente pubblico, focalizzandosi in particolare sul complesso contemperamento tra libertà di espressione ed obbligo di fedeltà alla luce dei principi dettati dagli artt. 54 e 97 Cost. così come declinati all'interno del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Abstract: *The paper, starting from a recent ruling by the Court of Rome, deepens the topic of the public manager's right to criticism, focusing in particular on the complex balance between freedom of expression and duty of loyalty in the light of the principles dictated by Articles 54 and 97 of the Constitution as set out in the Code of conduct for civil servants.*

Sommario: 1. Una vicenda degna di nota. – 2. L'esercizio del diritto di critica tra libertà di espressione ed obbligo di fedeltà. – 2.1. I limiti di continenza sostanziale, formale e materiale. – 2.2. Il mezzo di esternazione della critica. – 3. Brevi osservazioni sul diritto di critica nel pubblico impiego privatizzato.

* Il contributo si colloca nell'ambito del Progetto di Ricerca PRIN 2017EC9CPX "Dis/Connection: Labor and Rights in the Internet Revolution".

** Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Alma Mater Studiorum – Università degli Studi di Bologna.

1. Una vicenda degna di nota

La sentenza in epigrafe, più che per la decisione in sé, la quale – in effetti – sembra collocarsi nel solco di un consolidato orientamento giurisprudenziale, merita di essere segnalata e commentata per la singolarità del caso, ovvero per la particolarità della vicenda da cui trae le proprie origini. Proprio la singolarità del caso offre infatti l'occasione di svolgere alcune interessanti considerazioni a proposito di un tema – quello del diritto di critica del lavoratore – certo non nuovo, ma che nel particolare contesto del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni assume sfumature in parte inedite.

Nel caso di specie, il Tribunale di Roma è stato chiamato a pronunciarsi in merito alla legittimità della sanzione disciplinare irrogata a quattro dirigenti di ricerca dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV) per aver violato il disposto dell'art. 3, c. 3, d.p.r. n. 62/2013 e dell'art. 13, c. 3, lett. b), c.c.n.l. Istruzione e Ricerca 2016-2018. Più precisamente, ai quattro lavoratori è stata comminata la sanzione del rimprovero scritto per aver inviato tramite mail al Ministro dell'Università della Ricerca, nonché alla segreteria ed all'Ufficio di Gabinetto del medesimo, una nota in cui esprimevano il loro dissenso verso l'operato dell'allora – ed attuale – presidente dell'INGV, auspicandone la mancata riconferma nel ruolo. In questo modo, secondo l'amministrazione di appartenenza, i quattro dirigenti si sarebbero resi protagonisti di una condotta lesiva degli interessi e dell'immagine dell'INGV, nonché del decoro del presidente dell'Istituto medesimo, loro superiore gerarchico.

I dirigenti coinvolti nella vicenda hanno quindi impugnato la sanzione loro irrogata, chiedendo al Tribunale di Roma di annullarla. I lavoratori hanno infatti sostenuto di essersi attenuti ai limiti che presidono l'esercizio del diritto di critica al datore di lavoro e che, pertanto, la condotta contestata non avesse alcun rilievo disciplinare. Rinviando ogni approfondimento circa l'*iter* argomentativo seguito dal giudice capitolino e l'esito della controversia ai paragrafi successivi, vanno qui messe nero su bianco le peculiarità che contraddistinguono la fattispecie oggetto di causa e che rendono degna di nota la sentenza che ci si accinge a commentare. Ci si riferisce – essenzialmente – a tre circostanze, ovvero alla qualifica dirigenziale rivestita dai lavoratori coinvolti nella vicenda e al conseguente vincolo fiduciario che li lega all'amministrazione di appartenenza, nonché alla natura di ente di ricerca pubblico di quest'ultima e alle del tutto inedite modalità attraverso le quali i quattro dirigenti di ricerca dell'INGV hanno espresso le loro critiche al presidente dell'Istituto medesimo, i quali si sono difatti rivolti direttamente al Ministro dell'Università e della Ricerca.

2. L'esercizio del diritto di critica tra libertà di espressione ed obbligo di fedeltà

Com'è ben noto, l'art. 21, c. 1, Cost. sancisce il «diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione»¹, diritto che costituisce garanzia e fondamento di una società democratica e pluralista². Non sorprende, dunque, che la libertà di espressione sia stata definita vera e propria «pietra angolare dell'ordine democratico»³, né che sia sancita e tutelata anche da molteplici disposizioni di rango sovranazionale⁴; basti pensare, ad esempio, all'art. 11 c.d.f.u.e. oppure all'art. 10 CEDU⁵.

È proprio in queste disposizioni che trova fondamento il diritto di critica del lavoratore⁶, diritto che del resto costituisce specificazione del più generale diritto alla libertà di espressione attribuito a ciascun individuo proprio dall'art. 21 della Carta costituzionale⁷. Peraltro, consapevole dello squilibrio di forza contrattuale esistente tra le due parti del rapporto di lavoro subordinato, nonché della conseguente condizione di soggezione del lavoratore a fronte dei poteri direttivo e di

¹ Sull'art. 21 Cost. v. almeno GAMBINI, *sub art. 21*, in BARTOLE-BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 159 ss.

² Sulla libertà di manifestazione del pensiero v. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, nonché, alla luce dei nuovi mezzi di informazione e comunicazione, BIANCA-GAMBINO-MESSINETTI (a cura di), *Libertà di manifestazione del pensiero e diritti fondamentali. Profili applicativi nei social networks*, Milano, 2016 e BASSINI, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, 2019.

³ Così Corte cost. 17 aprile 1969, n. 84, in *GI*, 1969, I, 1854.

⁴ Cfr. OROFINO, *La libertà di espressione tra Costituzione e carte europee dei diritti: il dinamismo dei diritti in una società in continua trasformazione*, Torino, 2014 e BASSINI, *op. cit.*

⁵ Sull'art. 11 CDFUE si veda almeno MASTROIANNI-STROZZI, *sub art. 11*, in MASTROIANNI-POLLICINO-ALLEGREZZA-PAPPALARDO-RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, 219 ss., mentre sull'art. 10 CEDU v. OETHEIMER, *sub art. 10*, in BARTOLE-DE SENA-ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, 397 ss.

⁶ Sul diritto di critica del lavoratore v. compiutamente INGLESE, *Il diritto di critica nei luoghi di lavoro*, Torino, 2014, nonché, con specifico riguardo ai pubblici dipendenti, C. BOLOGNA, *La libertà di espressione dei «funzionari»*, Bologna, 2020, *passim* e, in particolare, 121 ss.

⁷ Peraltro, qualora sia esercitato da un lavoratore che ricopra altresì incarichi sindacali, il diritto di critica è presidiato altresì dall'art. 39, c. 1, Cost., circostanza che si riverbera sulla valutazione circa il rispetto dei vincoli di continenza cui soggiace l'esercizio del diritto stesso, valutazione che risulta infatti meno stringente. Ne consegue un allargamento delle maglie entro le quali può considerarsi legittimo l'esercizio del diritto in discorso. In proposito, v. INGLESE, *op. cit.*, 59 ss., D'AVERSA, *Il diritto di critica (anche sindacale) nell'epoca dei Social Media e degli altri sistemi di interazione sociale*, in *Labour & Law Issues*, 2019, 2, 47 ss. e LAMBERTUCCI, *Brevi note sul diritto di critica del rappresentante sindacale*, in *ADL*, 2020, 1, 15 ss.

sciplinare del datore di lavoro, il legislatore è intervenuto per ribadire quanto affermato dall'art. 21 Cost. con una disposizione *ad hoc* avente il preciso scopo di “calare” a livello contrattuale e rendere effettivo anche nei luoghi di lavoro il principio costituzionale. Ci si riferisce all'art. 1 st. lav., norma secondo la quale «i lavoratori, senza distinzione di opinioni politiche, sindacali e di fede religiosa, hanno diritto, nei luoghi dove prestano la loro opera, di manifestare liberamente il proprio pensiero, nel rispetto dei principi della Costituzione e delle norme della presente legge»⁸.

Tuttavia, come ci rammenta proprio la disposizione statutaria testé menzionata, quello di critica non è un diritto “assoluto”, dovendo necessariamente essere temperato con altri principi ed interessi costituzionalmente tutelati, tra i quali – in particolare – i diritti della personalità all'onore ed alla reputazione del soggetto destinatario delle critiche⁹. Peraltro, oltre a questi limiti “impliciti”, i quali trovano il proprio fondamento nei beni protetti dagli artt. 2 e 3 Cost., v'è poi anche un limite “esplicito” all'esercizio del diritto di critica. Infatti, in base all'art. 21, c. 6, Cost., il diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero deve pur sempre essere esercitato nel rispetto del «buon costume».

A partire da questi limiti, la giurisprudenza ha nel tempo stilato un articolato insieme di condizioni di legittimità attraverso le quali valutare se l'esercizio della libertà di espressione da parte del singolo si ponga o meno in violazione dei predetti valori della persona tutelati non solo dalla Costituzione, ma anche da specifiche norme penali a difesa dell'immagine, dell'onore, della reputazione e della riservatezza¹⁰. Ci si riferisce, più precisamente, ai vincoli di continenza sostanziale, materiale e formale¹¹, vincoli la cui ragion d'essere va rintracciata nell'esigenza di realizzare nella dimensione contrattuale del rapporto di lavoro un bilanciamento tra i diversi e confliggenti interessi sottesi all'esercizio del diritto di critica del lavoratore¹². Questi criteri, inizialmente elaborati con riferimento al diritto di cronaca del

⁸ Sull'art. 1 l. n. 300/1970 v. INGLESE, *op. cit.*, 18 ss., nonché PICCININI, *Sull'art. 1 dello Statuto, cinquant'anni dopo*, in *LPO*, 2020, 11-12, 766 ss.

⁹ Cfr. già Cass. 25 febbraio 1986, n. 1173, in *FI*, 1986, II, 1877, con nota di MAZZOTTA, *Diritto di critica e contratto di lavoro*, nonché, in tempi più recenti, Cass. 6 giugno 2018, n. 14527, in *LG*, 2019, 3, 278, con nota di DALLACASA, *La satira che non fa ridere: il macabro sotto la lente della Cassazione* e Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, in *GI*, 2019, 3, 612, con nota di FIATA, *Limiti al diritto di critica del lavoratore e controllo di legittimità*.

¹⁰ In proposito, nonché sui limiti alla libertà di manifestazione del pensiero, v. GRISOLIA, *Libertà di manifestazione del pensiero e tutela penale dell'onore e della riservatezza*, Padova, 1994, nonché INGLESE, *op. cit.*, 25 ss.

¹¹ Sui quali, per una puntuale ricostruzione, v. Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, cit. In dottrina, v. DE MOZZI, *I limiti al diritto di critica del lavoratore*, in *LG*, 2019, 12, 1117 ss.

¹² Sulla centralità della tecnica del bilanciamento nel contesto del diritto di critica del lavoratore v. DESSI, *Il diritto di critica del lavoratore*, in *RIDL*, 2013, 2, 398 ss., PICCININI, *Le critiche del lavoro-*

giornalista¹³, sono stati poi estesi al diritto di critica del lavoratore¹⁴. Si è così passati dal “decalogo del buon giornalista” a quello del “buon lavoratore”.

Peraltro, come la stessa giurisprudenza ha via via avuto modo di chiarire, la valutazione circa il rispetto dei predetti vincoli non può prescindere dal contesto di riferimento. In questo senso, i limiti relativi al diritto di cronaca del giornalista non possono essere trasposti *sic et simpliciter* da un ambito all’altro, ma necessitano di un adattamento. In altre parole, nel valutare se le critiche rivolte dal lavoratore al proprio datore di lavoro si pongano o meno oltre il lecito, occorrerà tenere bene a mente il contesto nel quale si situa il diritto di critica del lavoratore, ovvero quello del rapporto di lavoro subordinato¹⁵. Andranno quindi valutate dal giudice tutte le circostanze oggettive e soggettive del caso di specie e, in particolare, «le mansioni che il lavoratore espleta, la sua eventuale posizione apicale (in quanto è chiaro che più il lavoratore può identificarsi con l’*alter ego* del datore di lavoro e più l’elemento fiduciario preteso sarà forte), la durata del rapporto di lavoro, ma anche l’episodicità o meno dell’esternazione, il livello di istruzione del lavoratore, l’età, la provocazione, il livello di stress emotivo»¹⁶. Più in generale, viene in rilievo il rapporto contrattuale di fiducia e collaborazione che lega lavoratore e datore di lavoro, nonché l’obbligo di fedeltà di cui all’art. 2105 c.c. che ricade sul primo¹⁷. Non a caso, la giurisprudenza è solita affermare che «nell’ambito del rapporto di lavoro subordinato, il diritto di critica [...] è sottoposto a peculiari limiti in considerazione degli obblighi di collaborazione, fedeltà e subordinazione che gravano sul dipendente»¹⁸.

Viene a questo proposito in rilievo una giurisprudenza ormai consolidata che, facendo leva sul fondamento fiduciario di tale rapporto contrattuale, ha fatto proprio una lettura estensiva dei contenuti dell’obbligo di fedeltà, il quale «si sostanzia

re nella “rete”, in *LPO*, 2019, 5-6, 231 ss. e RICCOBONO-S. BOLOGNA, “A cosa stai pensando?”. *Libertà di pensiero e diritto del lavoro*, in *VTDL*, 2020, 3, 839.

¹³ Cfr. Cass. pen. sez. un. 30 giugno 1984, n. 8959, in *FI*, 1984, II, 531, con nota di FIANDACA, *Nuove tendenze repressive in tema di diffamazione a mezzo stampa?*.

¹⁴ Il riferimento è a Cass. 25 febbraio 1986, n. 1173, cit., pronuncia che per prima ha esteso i vincoli di continenza sostanziale, formale e materiale relativi al diritto di cronaca del giornalista al diritto di critica del lavoratore.

¹⁵ Sul punto v. almeno INGLESE, *op. cit.*, 35 ss.

¹⁶ TIMELLINI, *Le condotte social dei lavoratori sotto la lente della giurisprudenza*, in *ADL*, 2020, 1, 304-305.

¹⁷ Sull’obbligo di fedeltà del lavoratore si vedano: CESSARI, *Fedeltà, lavoro, impresa*, Milano, 1969; TRIONI, *L’obbligo di fedeltà del rapporto di lavoro*, Milano, 1982; MATTAROLO, *Obbligo di fedeltà del prestatore di lavoro, Art. 2105*, in SCHLESINGER (diretto da), *Il Codice Civile Commentario*, Milano, 2000.

¹⁸ Così, ad esempio, Cass. sez. lav. 8 luglio 2009, n. 16000, in *One Legale*. Su questa giurisprudenza v. almeno PUCETTI, *Il dovere di fedeltà del lavoratore*, in *GI*, 2021, 6, 1488 ss.

nell'obbligo di un leale comportamento del lavoratore nei confronti del datore di lavoro e va collegato con le regole di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c. Il lavoratore, pertanto, deve astenersi non solo dai comportamenti espressamente vietati dall'art. 2105 c.c., ma anche da tutti quelli che, per la loro natura e le loro conseguenze, appaiono in contrasto con i doveri connessi all'inserimento del lavoratore nella struttura e nell'organizzazione dell'impresa o creano situazioni di conflitto con le finalità e gli interessi dell'impresa stessa o sono idonei, comunque, a ledere irrimediabilmente il presupposto fiduciario del rapporto stesso¹⁹, ivi compresa l'esternazione di affermazioni critiche che possano arrecare un danno d'immagine all'impresa o gettare discredito sull'imprenditore²⁰. Cionondimeno, «nell'ambito del rapporto di lavoro, rispetto al quale opera anche la dichiarazione di principio contenuta nella L. n. 300 del 1970, art. 1 [...], non può negarsi l'esercizio di espressioni critiche del dipendente nei confronti del datore di lavoro»²¹. Resta allora da capire quando l'esercizio del diritto di critica si ponga entro i confini di ciò che è lecito e quando, invece, si ponga al di fuori di questi limiti ed assuma, pertanto, rilievo disciplinare.

2.1. I limiti di continenza sostanziale, formale e materiale

Si tratta dunque ora di approfondire il contenuto dei limiti di continenza sostanziale, formale e materiale, limiti il cui contestuale rispetto rende lecito l'esercizio da parte del lavoratore del diritto di critica. Al contrario, «laddove anche uno solo dei limiti [che ci si accinge a descrivere] venga travalicato, la critica rivolta dal lavoratore al datore di lavoro, idonea a ledere l'onore, la reputazione e il decoro di questi, non è scriminata dall'esercizio del diritto ed assume l'attitudine ad integrare un illecito disciplinare»²². Detto altrimenti, solo allorquando questi vincoli siano conte-

¹⁹ Così Cass. 14 giugno 2004, n. 11220, in *MGL*, 2004, 11, 817, con nota di NUZZO, *Diritto di critica del dipendente e presunta violazione del vincolo di fiducia*, secondo cui «è suscettibile di violare il disposto dell'art. 2105 c.c. e di vulnerare la fiducia che il datore di lavoro deve poter riporre nel lavoratore un esercizio da parte di quest'ultimo del diritto di critica che, superando i limiti del rispetto della verità oggettiva, si sia tradotto [...] in una condotta lesiva del decoro della impresa datoriale, suscettibile di provocare con la caduta della sua immagine anche un danno economico in termini di perdita di commesse e di occasioni di lavoro» Nello stesso senso, tra le altre, anche Cass. 10 dicembre 2008, n. 29008, in *LG*, 2009, 4, 408, con nota di TREGLIA, *Diritto di critica nei confronti del datore e giusta causa di licenziamento*, nonché Cass. sez. lav. 17 gennaio 2017, n. 996, in *One Legale*.

²⁰ In proposito, v. PISANI, *Licenziamento e fiducia*, Milano, 2004, 134 ss.

²¹ Così Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, cit.

²² Così, di nuovo, Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, cit. In termini analoghi, v. già Cass. sez. lav. 18 settembre 2013, n. 21362, in *One Legale*, nonché, più di recente, Trib. Roma 8 luglio 2021, in *RIDL*, 2021, 4, 672, con nota di DEL GAISO, *È legittimo il licenziamento del sindacalista che non rispetta i limiti del diritto di critica*.

stualmente rispettati l'eventuale danno all'immagine o alla reputazione del datore di lavoro derivante dalle critiche espresse dal lavoratore sarà sorretto da una causa di giustificazione che funga da scriminante²³. Il danno, dunque, sarebbe in qualche modo implicito all'esercizio del diritto di critica²⁴, rappresentando infatti un sacrificio necessario. Del resto, «se si escludesse il diritto di critica ogniqualvolta sia lesa sia pur in modo minimo la reputazione di taluno, si finirebbe col negare il diritto alla formazione di opinioni dissenzienti o anticonformiste, con la conseguenza di svuotare i principi su cui si regge una moderna società democratica»²⁵.

Il primo criterio da prendere in considerazione in ordine logico è quello della continenza sostanziale, criterio «attinente la veridicità, pur valutata secondo il parametro soggettivo della verità percepita dall'autore, dei fatti denunciati»²⁶. Infatti, il canone della continenza sostanziale esige che, ove la critica rivolta al datore di lavoro (o al superiore gerarchico) si sostanzia nell'attribuzione a quest'ultimo di condotte che si assumono come storicamente verificatesi, i fatti narrati debbano corrispondere al vero, perlomeno secondo il prudente apprezzamento soggettivo del lavoratore²⁷. Peraltro, per stessa ammissione della più recente giurisprudenza di legittimità, «l'osservanza di tale canone attenua la sua cogenza nel caso in cui la critica si sostanzia propriamente in una espressione di opinione, che per la sua natura meramente soggettiva ha carattere congetturale e non si presta ad una valutazione in termini di alternativa vero/falso»²⁸. Una precisazione – questa – che ben si attaglia al caso di specie. Infatti, benché abbiano indubbiamente attribuito delle precise condotte al proprio superiore gerarchico, è evidente che i quattro dirigenti di ricerca dell'INGV lo abbiano fatto al preciso scopo di esprimere un giudizio di merito sul suo operato. Per quanto motivato, un giudizio non può che essere soggettivo, essendo il frutto di valutazioni ed interpretazioni personali dei fatti²⁹. Tuttavia, proprio il fatto che tale giudizio fosse stato formulato sulla base di fatti storicamente verificatisi e già di dominio pubblico, nonché ampiamente documentati, ha indotto il giudice di merito a ritenere che il parere espresso dai quattro fosse «circostanziato e spe-

²³ Cfr., in proposito, ALLAMPRESE-PASCUCCI, *I limiti della critica e della satira nei confronti del datore di lavoro*, in *RGL*, 2019, 2, 252, nonché TOSI-PUC CETTI, *Il diritto di critica nella rinnovata rilevanza del limite di pertinenza*, in *RIDL*, 2019, 2, 233 e LAMBERTUCCI, *op. cit.*, 25.

²⁴ Cfr. TOSI-PUC CETTI, *op. cit.*, 233 e RICCOBONO-S. BOLOGNA, *op. cit.*, 840.

²⁵ RICCOBONO-S. BOLOGNA, *op. cit.*, 839.

²⁶ Così Cass. 10 luglio 2018, n. 18176, in *LG*, 2019, 4, 373, con nota di CARVELLO, *Legittimità del licenziamento e scriminante della tessera sindacale*.

²⁷ Cfr., ad esempio, Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, cit. e Cass. 10 luglio 2018, n. 18176, cit. In termini analoghi, v. già Cass. sez. lav. 18 settembre 2013, n. 21362, cit.

²⁸ Così Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, cit. Negli stessi termini v. Corte App. Brescia 3 novembre 2022, in *One Legale*.

²⁹ In proposito, cfr. ad esempio RIVARA, *Riflessioni sul diritto di critica del lavoratore nell'ordinamento italiano e comunitario*, in *LD*, 2002, 3, 426, nonché ALLAMPRESE-PASCUCCI, *op. cit.*, 261.

cifico». Correttamente, quindi, il Tribunale ha escluso che nel caso di specie potesse ravvisarsi una violazione del limite di continenza sostanziale.

Affinché l'esercizio del diritto di critica da parte del lavoratore possa ritenersi pienamente legittimo, non è tuttavia sufficiente che questi si astenga dall'attribuire al datore di lavoro condotte (illecite) o qualità soggettive non corrispondenti al vero. Infatti, occorre altresì che le critiche eventualmente espresse risultino rispettose del vincolo di continenza formale, «nel senso che l'esposizione della critica deve avvenire con modalità espressive che possano dirsi rispettose di canoni, generalmente condivisi, di correttezza, misura e civile rispetto della dignità altrui»³⁰. Si pone, quindi, senz'altro oltre il limite della continenza formale «l'attribuzione all'impresa datoriale o ai suoi rappresentanti di qualità apertamente disonorevoli, di riferimenti volgari e infamanti e di deformazioni tali da suscitare il disprezzo e il dilleggio»³¹. Peraltro, come la giurisprudenza ha avuto modo di puntualizzare in più occasioni, «nella valutazione del legittimo esercizio del diritto di critica, il requisito della continenza c.d. formale [...] è attenuato dalla necessità, ad esso connaturata, di esprimere le proprie opinioni e la propria personale interpretazione dei fatti, anche con espressioni astrattamente offensive e soggettivamente sgradite alla persona cui sono riferite»³². Tanto chiarito, se è questo il contenuto del limite di continenza formale, allora non può esservi alcun dubbio sul rispetto di siffatto criterio da parte dei lavoratori ricorrenti. Infatti, è sufficiente una lettura sommaria della nota di dissenso trasmessa dai quattro al Ministro dell'Università e della Ricerca per rendersi conto che i toni ed il linguaggio utilizzati dagli stessi, ancorché percepibili come sgraditi dal destinatario delle critiche, non abbiano mai travalicato i predetti confini, né leso l'immagine o il decoro dell'ente di appartenenza e del suo presidente. Non sorprende, dunque, che alla medesima conclusione sia giunto anche il giudice territoriale.

Da ultimo, onde evitare che assuma rilievo disciplinare, è necessario che la critica rivolta al datore di lavoro o al superiore gerarchico sia esercitata nel rispetto del limite della continenza materiale, meglio noto anche come vincolo di pertinenza. In base a questo criterio, a lungo trascurato dalla prevalente giurisprudenza di merito e di legittimità e solo di recente debitamente rivalutato³³, le critiche

³⁰ Così Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, cit. Sul canone di continenza formale, tra le innumerevoli, v. altresì Cass. sez. lav. 18 settembre 2013, n. 21362, cit.

³¹ Così Cass. 21 marzo 2016, n. 5523, in *LG*, 2016, 7, 683, con nota di IACOBUCCI, *Il confine tra "conversazione tra colleghi" e uso di "epiteti ingiuriosi" nella giurisprudenza di legittimità*. Negli stessi termini, ad esempio, anche Cass. 6 giugno 2018, n. 14527, cit.

³² Così Cass. 14 giugno 2004, n. 11220, cit. Nello stesso senso, più di recente, anche Cass. sez. lav. 17 gennaio 2017, n. 996, cit.

³³ Il merito va a Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, cit. Sul punto, cfr. RIVARA, *op. cit.*, 427 e DE MOZZI, *op. cit.*, 1119, nonché TOSI-PUCETTI, *op. cit.*, 230-231, i quali, nel ricostruire i limiti all'esercizio del diritto di critica così come individuati per la prima volta da Cass. 25 febbraio 1986, n. 1173, hanno correttamente osservato che «la successiva giurisprudenza si è essenzialmente concentrata

mosse dal lavoratore al datore di lavoro ricadono sotto l'ombrello protettivo dell'art. 21 Cost. solo allorquando rispondano al soddisfacimento di un interesse meritevole di tutela di livello almeno pari o superiore a quello del bene suscettibile di essere leso dalle critiche stesse³⁴. Inoltre, come ben lascia intendere il nome col quale ci si riferisce a quest'ultimo vincolo, la critica deve avere una seppur minima attinenza con il rapporto di lavoro³⁵. Del resto, è proprio l'incidenza che l'attività datoriale ha sulle condizioni di vita dei prestatori di lavoro a legittimare l'ingerenza di quest'ultimi nelle modalità di gestione dell'impresa (o dell'amministrazione) e ad autorizzarli ad esprimere valutazioni critiche³⁶. Al contrario, esulano dall'ambito del legittimo esercizio del diritto *de quo* tutte quelle «critiche rivolte al datore di lavoro, magari afferenti le sue qualità personali, oggettivamente avulse da ogni correlazione con il rapporto contrattuale e gratuitamente mirate a ledere la sua onorabilità»³⁷.

Ebbene, appare evidente come la verifica relativa al rispetto quest'ultimo parametro risulti più articolata e meno scontata delle precedenti, venendo qui in rilievo i contrapposti interessi delle parti in causa, interessi il cui bilanciamento risulta oltretutto piuttosto complesso in ragione sia della qualifica dirigenziale rivestita dai lavoratori coinvolti e del conseguente vincolo fiduciario che li lega all'amministrazione di appartenenza³⁸, sia della natura di ente di ricerca pubblico di quest'ultima. Sorprende, dunque, che il giudice capitolino abbia almeno in parte trascurato di verificare il rispetto del canone di pertinenza, canone al quale non può dirsi abbia dedicato la medesima attenzione riservata ai vincoli di continenza formale e sostanziale. Al contrario, il Tribunale di Roma ha richiamato copiosa giurisprudenza di legittimità relativa all'esercizio del "diritto di denuncia" da parte del lavoratore, richiamo che però appare del tutto inconferente. Infatti, nel caso di specie, contrariamente a quanto lascerebbe intendere la sentenza in commento, non c'è stata la denuncia di alcun illecito amministrativo o penale, circostanza che renderebbe rilevanti la giurisprudenza richiamata, nonché – eventualmente – le disposizioni nazionali in materia di *whistleblowing*³⁹. Giova allora ricordare che i

sui requisiti di continenza formale e sostanziale, obliterando il requisito di pertinenza pure nei casi di manifesta estraneità della critica al rapporto di lavoro e/o alle relazioni industriali».

³⁴ Cfr. ALLAMPRESE-PASCUCCI, *op. cit.*, 252 e LAMBERTUCCI, *op. cit.*, 25.

³⁵ Cfr. nuovamente Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, cit. In dottrina, a questo riguardo, v. LAMBERTUCCI, *op. cit.*, 28.

³⁶ Cfr. già Cass. 25 febbraio 1986, n. 1173, cit., nonché, più di recente, Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, cit.

³⁷ Così Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, cit.

³⁸ Sul vincolo fiduciario del dirigente pubblico v. MACEROLLO, *Il rapporto fiduciario del dirigente pubblico*, Bari, 2003.

³⁹ Sulla disciplina del *whistleblowing* v., per tutti, PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*,

presupposti e le condizioni per l'esercizio del diritto di critica sono ben diversi da quelli per l'esercizio del diritto di denuncia⁴⁰, diritto che risulta in qualche modo più "esteso" e che in effetti trova il proprio fondamento, oltre che nell'art. 21, c. 1, anche nell'art. 24, c. 1, Cost., nonché nell'art. 333 c.p.p.⁴¹. Senza addentrarsi ulteriormente in un tema che esula da quelli che sono gli obiettivi e gli spazi del presente contributo, basti qui ricordare che nel caso in cui il lavoratore denunci la commissione di illeciti amministrativi o penali da parte del proprio datore di lavoro, secondo la giurisprudenza, «a differenza delle ipotesi in cui è in discussione l'esercizio del diritto di critica, non rilevano i limiti della continenza sostanziale e formale, superati i quali la condotta assume carattere diffamatorio, e, quindi, può avere rilevanza disciplinare, giacché [...] ogni denuncia si sostanzia nell'attribuzione a taluno di un reato, per cui non sarebbe logicamente e giuridicamente possibile esercitare la relativa facoltà senza incolpare il denunciato di una condotta obiettivamente disonorevole e offensiva della reputazione dell'incolpato»⁴².

Ciò detto, va ugualmente verificato se i quattro lavoratori coinvolti nella vicenda oggetto della sentenza in commento abbiano esercitato il proprio diritto di critica per la tutela di un interesse di livello almeno pari a quelli potenzialmente lesi dalle loro esternazioni, ovvero l'immagine e gli interessi dell'amministrazione di appartenenza, nonché il decoro e la reputazione del presidente dell'INGV, loro superiore gerarchico. La risposta non può che essere positiva. Infatti, benché all'apparenza i quattro dirigenti dell'INGV abbiano posto in essere un comportamento contrario al dovere di fedeltà e agli obblighi sanciti dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici⁴³, tale condotta trova una scriminante proprio negli interessi sottesi alle loro esternazioni critiche.

Torino, 2019 e CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro: pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Torino, 2020.

⁴⁰ Sulla distinzione tra diritto di critica e diritto di denuncia v. almeno PIOVESANA, *Il diritto di denuncia del lavoratore tra giurisprudenza e legge*, in *VTDL*, 2019, 1, 299 ss. In giurisprudenza, v. invece Trib. Milano 10 maggio 2021, in *MGL*, 2021, 4, 1019, con nota di VIGLIOTTI, *La divulgazione di illeciti aziendali tra diritto di critica e diritto di denuncia*.

⁴¹ Sulle condizioni legittimanti l'esercizio del diritto di denuncia da parte del lavoratore si vedano: Cass. 24 gennaio 2017, n. 1752, in *LG*, 2017, 6, con nota di SALAZAR, *La segnalazione di illeciti integra comportamento sanzionabile?*; Cass. 16 febbraio 2017, n. 4125, in *GI*, 2017, 3, 707, con nota di FIATA, *La denuncia penale del lavoratore tra diritto di critica e obbligo di fedeltà*; Trib. Milano 10 maggio 2021, cit.; Cass. 31 maggio 2022, n. 17689, in *MGL*, 2022, 4, 921, con nota di BELMONTE, *Le condizioni di esercizio del diritto di critica del lavoratore*.

⁴² Così Cass. 16 febbraio 2017, n. 4125, cit. In termini analoghi, v. anche Cass., sez. lav., 26 settembre 2017, n. 22375, in *One Legale* e Cass. 31 maggio 2022, n. 17689, cit.

⁴³ Sul Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, nonché sui codici di amministrazione, v. almeno CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, in questa *Rivista*, 2017, 1-6, 158 ss., nonché, più di recente, OLIVIERI, *Gli obblighi del pubblico dipendente e la rilevanza*

Ci si riferisce, in particolare, alla tutela della loro posizione soggettiva⁴⁴, essendo le critiche mosse al presidente dell'INGV motivate dal deterioramento delle condizioni e dell'ambiente di lavoro, nonché a superiori interessi costituzionali e, in particolare, al principio di «buon andamento» di cui all'art. 97, c. 2, Cost.⁴⁵. Infatti, il giudizio espresso dai quattro dirigenti di ricerca, contrariamente a quanto prospettato dall'amministrazione di appartenenza, appare prioritariamente orientato alla tutela dell'immagine dell'INGV. Secondo i lavoratori ricorrenti, l'immagine dell'Istituto di ricerca sarebbe stata danneggiata proprio dal suo presidente, il quale si sarebbe reso protagonista di una serie di fatti e comportamenti – già di dominio pubblico – lesivi del decoro e degli interessi dell'Istituto medesimo. Da questo punto di vista, con il loro operato, i quattro dirigenti di ricerca avrebbero «correttamente sollecitat[o] l'attivazione del potere gerarchico ed organizzativo del datore di lavoro in funzione di un migliore controllo di legittimità sull'operato della propria amministrazione, con ciò di fatto rinnovando il proprio impegno di collaborazione e fedeltà nell'adempimento degli obblighi posti a carico dei ricorrenti dagli artt. 2104 e 2105 c.c.»⁴⁶. Così facendo, i ricorrenti non solo avrebbero adempiuto agli obblighi di diligenza, obbedienza e fedeltà, ma avrebbero altresì assolto «con disciplina ed onore» (art. 54, c. 2, Cost.) le funzioni pubbliche loro affidate. Infatti, i quattro lavoratori non si sarebbero mossi al fine di perseguire un interesse privato, comportamento senz'altro contrario al dovere di fedeltà così come integrato dall'art. 54, c. 2, Cost.⁴⁷, bensì nell'interesse dell'amministrazione di appartenenza, esercitando il diritto di critica loro riconosciuto al fine di tutelarne il prestigio ed il «buon andamento» (art. 97, c. 2, Cost.). Del resto, «la natura apicale della posizione ricoperta, se da una parte connota di maggiore diligenza e fiducia la prestazione del lavoratore, dall'altro consente di manifestare il proprio diritto di critica funzionalizzandolo alla tutela non solo del dipendente ma anche del buon andamento dell'[amministrazione] per cui opera»⁴⁸.

Infine, come già accennato in precedenza, non deve ritenersi irrilevante il fatto che i quattro lavoratori coinvolti nella vicenda *de qua* fossero dirigenti di ricerca presso un ente di ricerca pubblico. Proprio per questa ragione, infatti, pare lecito so-

disciplinare del codice di comportamento, in BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Santarcangelo di Romagna, 2021, 737 ss.

⁴⁴ Per un precedente simile v. Cass. 26 ottobre 2016, n. 21649, in *LG*, 2017, 3, con nota di ROSSI, *Diritto di critica e obbligo di fedeltà: l'“insussistenza del fatto”* e Cass. sez. lav. 18 luglio 2018, n. 19092, in *One Legale*.

⁴⁵ Sul quale v. almeno COEN, *sub art. 97*, in BARTOLE-BIN (a cura di), *op. cit.*, 884 ss.

⁴⁶ Per un analogo precedente v. Cass. 26 ottobre 2016, n. 21649, *cit.*

⁴⁷ Sul quale v. almeno MAZZAROLLI, *sub art. 54*, in BARTOLE-BIN (a cura di), *op. cit.*, 545 ss.

⁴⁸ BERTI, *Licenziamento del direttore generale dissenziente e diritto di critica sul luogo di lavoro*, in *GI*, 2023, 1, 154. Dello stesso avviso pure PICCININI, *Le critiche del lavoratore nella “rete”*, *cit.*, 247.

stenero che le affermazioni dei lavoratori fossero protette, oltre che dall'art. 21, c. 1, Cost., anche dall'art. 33, c. 1, Cost.⁴⁹, disposizione da ritenersi intrinsecamente connessa alla prima e secondo la quale «l'arte e la scienza sono libere». Del resto, dal contenuto della missiva inviata al Ministero dell'Università e della Ricerca ben si evince come il giudizio critico formulato dai quattro prestatori di lavoro non fosse motivato solo dall'interesse a garantire «il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» (art. 97, c. 2, Cost.). Chiara, infatti, è la volontà dei quattro lavoratori di esprimere una posizione di dissenso verso determinate tesi scientifiche sostenute dal presidente dell'INGV, tesi che sarebbero state criticate e respinte «da quasi tutta la comunità sismologica nazionale, inclusa la componente accademica». Circostanza – quest'ultima – che, ad avviso dei ricorrenti, avrebbe «portato anche a una progressiva frantumazione della compagine scientifica dell'ente». Proprio quest'insieme di condizioni induce a ritenere che le parole proferite dai dirigenti dell'INGV fossero coperte altresì dall'art. 33, c. 1, Cost., disposizione che non solo protegge l'attività di ricerca scientifica da eventuali condizionamenti “esterni”, ma tutela altresì il dissenso scientifico.

Alla luce dei molteplici interessi costituzionalmente rilevanti sottesi alle critiche espresse dai lavoratori, non può esservi alcun dubbio sull'utilità sociale alla conoscenza dei fatti narrati dagli stessi, utilità che ben ha giustificato l'informativa resa al Ministro competente. Deve dunque concordarsi con il giudizio del Tribunale di Roma, il quale, pur non avendo espressamente menzionato il canone della pertinenza, ha correttamente valutato i diversi interessi coinvolti nel caso di specie ed ha giudicato irrilevanti tanto la tempistica di invio della nota di dissenso quanto il fatto che uno dei quattro dirigenti che ha sottoscritto la stessa risultasse tra i candidati alla presidenza dell'INGV, valorizzando piuttosto il fatto che la mail inviata al Ministro dell'Università e della Ricerca fosse «un atto finalizzato ad attivare i dovuti controlli sulla eventuale fondatezza dei fatti denunciati e ampiamente circostanziati».

2.2. Il mezzo di esternazione della critica

Proseguendo la disamina sopra avviata in merito al rispetto dei vincoli di continenza, anche alla luce della copiosa giurisprudenza recentemente formatasi sull'esternazione di critiche al datore di lavoro tramite *apps* di messaggistica e *social networks*⁵⁰, pare ora opportuno svolgere qualche breve considerazione a proposito del mezzo attraverso il quale è stato esercitato il diritto di critica nel caso di specie.

⁴⁹ Sul quale v. almeno CAMERLENGO, *sub art. 33*, in BARTOLE-BIN (a cura di), *op. cit.*, 332 ss.

⁵⁰ Tra le tante, si vedano: Cass. 31 gennaio 2017, n. 2499, in *ADL*, 2017, 3, 752, con nota di MATA-RESE, *La critica del lavoratore attraverso i social network: quando il licenziamento per asserita lesione*

Il tema in discorso sta infatti assumendo una progressiva ed autonoma rilevanza in ragione sia del moltiplicarsi delle condotte *social* dei lavoratori⁵¹, sia – soprattutto – del consolidarsi di un orientamento giurisprudenziale che, al fine di valutare se siano o meno disciplinarmente rilevanti, tiene conto altresì della diffusione delle esternazioni critiche rivolte al datore di lavoro⁵². In particolare, si è sostenuto che laddove la critica, ancorché contraria ai limiti di continenza, venga espressa e fatta circolare all'interno di una cosiddetta *chat* chiusa, ovvero di una chat il cui accesso è limitato ai soli componenti, questa non potrebbe assumere rilievo disciplinare, poiché, in quanto espressione del diritto alla libertà e alla segretezza della corrispondenza, sarebbe tutelata dall'art. 15 Cost.⁵³. Al contrario, le critiche rese tramite una cosiddetta *chat* aperta o, comunque, all'interno di un gruppo *social* al quale partecipa un numero consistente di persone, in ragione della loro capacità di propagazione, non sarebbero coperte dalle garanzie che la Costituzione accorda alla corrispondenza privata e, pertanto, devono ritenersi lesive dell'immagine e della dignità del datore di lavoro⁵⁴.

Tale giurisprudenza è stata aspramente criticata da parte della dottrina⁵⁵, la quale – in maniera del tutto condivisibile – ha osservato che qualora il giudice sia chiamato a vagliare se vi sia stato o meno un legittimo esercizio del diritto di critica, questi, più che sulla potenziale diffusione delle critiche rivolte al datore di lavoro, debba al contrario focalizzarsi sul rispetto dei canoni di continenza sostanziale,

dell'immagine aziendale cela un intento ritorsivo; Cass. 27 aprile 2018, n. 10280, in *GI*, 2018, 8-9, 1956, con nota di TOSI-PUCETTI, *Post denigratorio su Facebook, la leggerezza che per pubblicità diventa giusta causa*; Cass. 10 settembre 2018, n. 21965, in *RGL*, 2018, 4, 477, con nota di BINI, *Offese reali in contesti virtuali: social network e limiti al diritto di critica*; Cass. 13 ottobre 2021, n. 27939, in *RIDL*, 2022, 1, 3, con nota di BATTISTELLI, *La dilatazione della nozione di insubordinazione nel contesto social*.

⁵¹ Sul tema delle condotte *social* dei lavoratori e delle esternazioni critiche nei confronti del datore di lavoro tramite gli stessi *social network* v. DEL PUNTA, *Social Media and Workers' Rights: What Is at Stake?*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2019, 1, 93 ss.; FAMELI, *La rilevanza giuridica dell'utilizzo extralavorativo dei social network da parte del lavoratore*, in *DII*, 2019, 1, 23 ss.; RICCOBONO-S. BOLOGNA, *op. cit.*, 833 ss.; TIMELLINI, *op. cit.*, 283 ss.; FRANZA, *Lavoro e social media*, in *GI*, 2022, 7, 1752 ss.; SALAZAR-FAILLA, *Rapporto di lavoro e social network: il punto sul diritto di critica*, in *LG*, 2022, 11, 1102 ss.

⁵² Cfr., tra le tante, Cass. 31 gennaio 2017, n. 2499, *cit.*, nonché Cass. 10 settembre 2018, n. 21965, *cit.* e Cass. 13 ottobre 2021, n. 27939, *cit.*

⁵³ Sul quale v. almeno MAINARDIS, *sub art. 15*, in BARTOLE-BIN (a cura di), *op. cit.*, 120 ss.

⁵⁴ Su questa giurisprudenza si vedano: D'AVERSA, *op. cit.*, 50 ss.; RICCOBONO-S. BOLOGNA, *op. cit.*, 843 ss.; TIMELLINI, *op. cit.*, 305 ss.; FRANZA, *op. cit.*, 1755 ss.

⁵⁵ Cfr., ad esempio, D'AVERSA, *op. cit.*, 50 ss.; TENORE, *La libertà di pensiero tra riconoscimento costituzionale e limiti impliciti ed espliciti: i limiti normativi e giurisprudenziali per giornalisti, dipendenti pubblici e privati nei social media*, in questa *Rivista*, 2019, 2, 85 ss.; TOSI-PUCETTI, *Chat Facebook: la riservatezza legittima la denigrazione del datore di lavoro?*, in *GI*, 2019, 1, 137 ss.; RICCOBONO-S. BOLOGNA, *op. cit.*, 845.

formale e materiale. Tuttalpiù, una volta accertato che uno di questi limiti sia stato travalicato, la maggiore o minore circolazione delle critiche espresse dal prestatore di lavoro potrà essere tenuta in considerazione per valutarne la potenzialità lesiva dell'immagine datoriale e graduare, di conseguenza, l'eventuale sanzione disciplinare⁵⁶. La liceità della critica, infatti, prescinde dalla potenziale diffusione delle affermazioni esternate dal lavoratore⁵⁷. Oltretutto, «non è ben chiaro quale sia la soglia di riservatezza che consente di scriminare le affermazioni offensive dell'altrui dignità o reputazione, considerato che gli stessi gruppi chiusi o segreti possono accogliere migliaia di partecipanti, e che spesso i contenuti di conversazioni private vengono divulgati all'esterno in forma anonima»⁵⁸.

Tanto chiarito, va dato conto del fatto che, seppur non autonomamente, il potenziale di diffusione delle critiche espresse dal lavoratore potrebbe assumere un qualche rilievo alla luce del vincolo di pertinenza. Tale canone, desunto – al pari degli altri – dal “decalogo del buon giornalista”, va inteso come «rispondenza della critica ad un interesse meritevole in confronto con il bene suscettibile di lesione», rispondenza che va «parametrata all'interesse pubblico alla diffusione dell'informazione»⁵⁹. Da questo punto di vista, il mezzo di esternazione della critica potrebbe divenire un elemento valutabile al fine di verificare se il lavoratore si sia attenuto al limite di continenza materiale⁶⁰. In questo senso, del resto, sembrerebbe esprimersi pure la Corte europea dei diritti dell'uomo. Infatti, nel valutare se la condotta del lavoratore che manifesti pubblicamente le proprie critiche al datore di lavoro possa o meno ritenersi protetta dall'art. 10 CEDU, la Corte prende abitualmente in considerazione – *inter alia* – anche la disponibilità di strumenti alternativi alla pubblica esternazione delle critiche, a condizione però che tali strumenti, pur essendo maggiormente discreti, siano ugualmente effettivi. In particolare, secondo la Corte, il lavoratore – laddove possibile – dovrebbe prioritariamente rivolgersi al superiore gerarchico o al datore di lavoro, evitando di dare diffusione pubblica alla critica o alla denuncia⁶¹, opzione peraltro praticata dai quattro dirigenti dell'INGV nel caso

⁵⁶ Di questo avviso anche: D'AVERSA, *op. cit.*, 55; TENORE, *op. cit.*, 87; TOSI-PUCCHETTI, *Chat Facebook: la riservatezza legittima la denigrazione del datore di lavoro?*, cit., 137 ss.; RICCOBONO-S. BOLOGNA, *op. cit.*, 845.

⁵⁷ Di questa opinione, ad esempio, anche D'AVERSA, *op. cit.*, 54 ss. e TENORE, *op. cit.*, 87.

⁵⁸ RICCOBONO-S. BOLOGNA, *op. cit.*, 845. Osservazioni di analogo tenore sono svolte altresì da D'AVERSA, *op. cit.*, 50 ss. e FRANZA, *op. cit.*, 1756.

⁵⁹ Così Cass. 18 gennaio 2019, n. 1379, cit.

⁶⁰ Attribuiscono una qualche rilevanza alla forma di diffusione delle critiche anche: CAIRO, *Il diritto di critica del lavoratore*, in *VTDL*, 2017, 1, 187; DEL PUNTA, *op. cit.*, 94; PIOVESANA, *op. cit.*, 304; SALAZAR-FAILLA, *op. cit.*, 1102 ss.; ZAMPINI, *Il diritto di critica del lavoratore tra libertà di espressione ed obbligo di fedeltà*, in *LG*, 2022, 5, 534. In giurisprudenza, v. almeno Cass. 25 febbraio 1986, n. 1173, cit.

⁶¹ Cfr. Corte EDU sez. II 13 maggio 1992, n. 18957/91 – *Haseldine c. Regno Unito*, nonché, più re-

di specie. Sembrerebbe, dunque, che la scelta del mezzo attraverso il quale manifestare la critica possa essere oggetto di un test di proporzionalità, ovvero di uno scrutinio che lo metta in relazione con l'interesse che la stessa critica intenderebbe tutelare allo scopo di accertarne l'appropriatezza e la necessità⁶². In senso analogo, oltretutto, si era espressa a suo tempo la stessa Corte di Cassazione, secondo la quale, nel valutare il rispetto del vincolo di continenza materiale, non sarebbe infatti sufficiente verificare «se le accuse e i giudizi, in ipotesi, diffamanti [siano] stati espressi in obiettiva funzione di interessi giuridicamente rilevanti», ma occorrerebbe altresì stabilire «se le modalità e l'ambito di diffusione delle accuse e dei giudizi [siano] da ritenersi ragionevolmente adeguati alle esigenze di tutela dei detti interessi»⁶³.

Ebbene, ancorché a prescindere da questa giurisprudenza, anche il giudice capitolino ha avvertito l'esigenza di scrutinare l'adeguatezza delle modalità di esternazione delle critiche rivolte dai lavoratori ricorrenti al presidente dell'INGV, escludendo peraltro che potessero assumere qualsivoglia rilevanza a fini disciplinari. Infatti, come ha correttamente osservato il giudice territoriale, la nota di dissenso sottoscritta dai quattro dirigenti risulta essere stata inviata via mail all'indirizzo istituzionale personale dell'allora Ministro, nonché all'indirizzo istituzionale della sua segreteria e dell'Ufficio di Gabinetto. Non sembra, in altre parole, che i quattro lavoratori abbiano assunto iniziative che abbiano comportato una diffusione ultronea delle loro esternazioni critiche, essendosi anzi limitati a farle pervenire al diretto interessato, ovvero al Ministro dell'Università e la Ricerca. In questo senso, ben può dirsi che sia stata «correttamente sollecitata l'attivazione del potere gerarchico ed organizzativo del datore di lavoro in funzione di un migliore controllo di legittimità sull'operato della propria amministrazione». Non possono dunque esservi dubbi sulla proporzionalità del mezzo rispetto al fine. Del resto, il potere di riconfermare o meno al vertice dell'INGV l'allora presidente, tema al centro della contestata missiva, era proprio nella disponibilità del Ministro. Meno chiare, semmai, sono le circostanze e le modalità attraverso le quali l'amministrazione di appartenenza è venuta a conoscenza della lettera inviata dai propri dirigenti, profilo della vicenda di cui del resto non v'è traccia nella sentenza in epigrafe⁶⁴. Ciò che è certo, invece,

centemente, Corte EDU sez. II 16 febbraio 2021, n. 23922/19 – *Gawlik c. Principato del Liechtenstein*, in *NGCC*, 2021, 5, 1018, con nota di AGLIATA, *Sull'esercizio "responsabile" del diritto di denuncia del lavoratore*.

⁶² Cfr., ad esempio, Corte EDU sez. II 15 giugno 2015, n. 35786/19 – *Melike c. Turchia*, in *ADL*, 2021, 6, 1423, con nota di TARDIVO, *Un "like" ad un post Facebook integra giusta causa di licenziamento?*, nonché Corte EDU sez. II 28 marzo 2017, n. 51706/2011 – *Marunić c. Croatia*, in *NGCC*, 2017, 9, 1142, con nota di TARDIVO, *Libertà di espressione nel rapporto di lavoro: diritto di critica e di replica del lavoratore* e Corte EDU sez. II 16 febbraio 2021, n. 23922/19 – *Gawlik c. Principato del Liechtenstein*, cit.

⁶³ Così Cass. 25 febbraio 1986, n. 1173, cit.

⁶⁴ Questione che richiama inevitabilmente il tema dei controlli a distanza tramite strumenti di lavoro

è che «l'eventuale diffusione della stessa a soggetti estranei dai destinatari non è ovviamente imputabile ai ricorrenti, che in alcun modo hanno dato pubblicità al contenuto della lettera».

Concludendo, va dunque condivisa la decisione cui è giunto il Tribunale di Roma, il quale – correttamente – ha escluso che la condotta contestata ai dirigenti di ricerca dell'INGV potesse integrare un illecito disciplinare, essendosi questi ultimi al contrario limitati ad esercitare il proprio diritto di critica nel rispetto dei vincoli di continenza sostanziale, formale e materiale. Conseguentemente, il giudice ha accolto il ricorso e annullato le sanzioni disciplinari comminate ai ricorrenti.

3. Brevi osservazioni sul diritto di critica nel pubblico impiego privatizzato

Pur relativa ad un caso singolare, la pronuncia in commento consente ugualmente di trarre alcune indicazioni di portata generale sul diritto di critica del dirigente pubblico e, più in generale, del lavoratore alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Ciò che preme rilevare, anzitutto, è che il possesso della qualifica dirigenziale non osta all'esercizio del diritto di critica. E non potrebbe essere diversamente. Infatti, benché il rispetto del dovere di fedeltà e delle norme di comportamento contenute all'interno del d.p.r. n. 62/2013 sia indubbiamente valutato dalla giurisprudenza con maggior rigore allorquando il lavoratore “scrutinato” sia – come nel caso di specie – un dirigente, tale maggior rigore non può tradursi in una ingiustificata compressione di un diritto costituzionalmente garantito qual è la libertà di espressione. Così, benché con riguardo ad un dirigente del settore privato, la stessa giurisprudenza di legittimità ha di recente avuto modo di affermare che «il legame fiduciario che caratterizza il rapporto di lavoro dirigenziale non possa determinare alcuna automatica compressione del diritto di critica, di denuncia e di dissenso spettante, secondo i principi costituzionali e le norme di diritto sopra richiamate, al lavoratore»⁶⁵.

D'altro canto, la scarsità di pronunce riguardanti l'esercizio del diritto di critica da parte di lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 induce a domandarsi se le condizioni relative all'esercizio di tale diritto siano differenti tra pubblico e privato⁶⁶. A questo proposito, non sembra, a

e *social networks*, argomento sul quale non è peraltro possibile soffermarsi in questa sede. In proposito, tra i tanti, si vedano: DEL PUNTA, *op. cit.*, 79 ss.; RICCOBONO-S. BOLOGNA, *op. cit.*, 824 ss.; TIMELLINI, *op. cit.*, 297 ss.; SALAZAR-FAILLA, *op. cit.*, 1103 ss.

⁶⁵ Così Cass. 31 maggio 2022, n. 17689, cit.

⁶⁶ Cfr. RATTO TRABUCCO, *Il perimetro della libertà di espressione: differenze e similitudini fra la-*

dire il vero, che la giurisprudenza relativa al tema *de quo* faccia alcun sostanziale distinguo tra dipendenti pubblici e privati. Del resto, i principi costituzionali e le norme codicistiche che orientano le decisioni della magistratura in materia – art. 21 Cost. e art. 2105 c.c. *in primis* – valgono tanto per il settore privato quanto per il pubblico impiego privatizzato⁶⁷.

Tuttavia, «nel lavoro pubblico va [...] ben rimarcato che, accanto alla consueta violazione dei canoni di fedeltà-fiducia-buona fede nei confronti del datore, si rinviene, a nostro avviso, una possibile ulteriore e ben più “alta” violazione, ad opera di infelici esternazioni di dipendenti, sia se rivolte al datore, sia se rivolte a colleghi o terzi, ovvero quella del canone costituzionale di buon andamento della p.a. (art. 97 cost.) e di espletamento con “disciplina ed onore” (art. 54 cost.) delle funzioni pubblicistiche svolte anche in un regime di pubblico impiego privatizzato»⁶⁸. È in quest’ottica che va letto il «nuovo codice di comportamento, il d.p.r. 16 aprile 2013 n. 62 (recepito da tutte le singole amministrazioni in un Codice aziendale più mirato e dettagliato) che, prendendo atto di diverse cadute di stile (o di veri e propri illeciti) in via cartacea, televisiva o telematica, impone ai lavoratori pubblici una maggiore attenzione alle esternazioni in generale, e dunque anche tramite strumenti *social*»⁶⁹.

Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni dettate dagli artt. 3, c. 3, 10, 12, c. 2, e 13 d.p.r. n. 62/2013, le quali contengono interessanti previsioni direttamente attinenti al tema *de quo*. La prima di queste disposizioni – l’art. 3, c. 3 – afferma infatti che il lavoratore è tenuto ad evitare «situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all’immagine della pubblica amministrazione», mentre la seconda – l’art. 10 – rafforza tale precetto prevedendo in capo al dipendente pubblico l’obbligo di astenersi dal porre in essere «nei rapporti privati» qualsiasi «comportamento che possa nuocere all’immagine dell’amministrazione». Ancora più esplicito è l’art. 12, c. 2, d.p.r. n. 62/2013, norma in base alla quale, nei rapporti con il pubblico, «il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell’amministrazione». Queste norme di comportamento, ai sensi del successivo art. 13, c. 1, valgono anche per il personale con qualifica dirigenziale, il quale – oltretutto – ha il dovere di evitare che «notizie non rispondenti al vero quanto all’orga-

voratori civili e militari, in questa *Rivista*, 2015, 5, 755, secondo il quale «nonostante la presenza di alcune indicazioni nel codice di comportamento e nei contratti collettivi nazionali di comparto, si registra tuttavia la pressoché totale assenza di gravami al giudice civile del lavoro contro provvedimenti sanzionatori adottati nei confronti di pubblici dipendenti per condotte riconducibili a casi di manifestazione del pensiero».

⁶⁷ Cfr. PICCININI, *Le critiche del lavoratore nella “rete”*, cit., 248, nonché TENORE, *op. cit.*, 111 ss. e C. BOLOGNA, *op. cit.*, 121 ss.

⁶⁸ TENORE, *op. cit.*, 113.

⁶⁹ *Ivi*, 115.

nizzazione, all'attività e ai dipendenti pubblici possano diffondersi» (art. 13, c. 9, d.p.r. n. 62/2013).

A queste disposizioni devono poi aggiungersi quelle recentemente adottate ai sensi dell'art. 54, c. 1 *bis*, d.lgs. n. 165/2001 e che, nel momento in cui si scrive, risultano in corso di promulgazione⁷⁰. Trattasi delle regole di condotta che andranno a comporre la sezione del d.p.r. n. 62/2013 specificatamente «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» (art. 54, c. 1 *bis*, d.lgs. n. 165/2001). Senza entrare nel dettaglio delle disposizioni «emanande», basti qui osservare come l'introduzione all'interno del Codice di comportamento di una specifica sezione dedicata alle condotte *social* dei pubblici dipendenti avente lo scopo di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione sembri in qualche modo restringere ulteriormente gli spazi per l'esercizio del diritto di critica. Del resto, è ben noto come il mezzo oggi preferito dai lavoratori per esternare affermazioni critiche nei confronti del proprio datore di lavoro sia costituito proprio dai *social network*.

In considerazione di quanto precede, non appare poi così fuori luogo ipotizzare che quei principi e quei criteri che guidano la giurisprudenza nel decretare se le critiche eventualmente esternate dal lavoratore siano protette dall'art. 21, c. 1, Cost. o se siano invece disciplinarmente rilevanti possano verosimilmente essere applicati con maggior rigore nel caso in cui quest'ultimo sia un pubblico dipendente⁷¹. Quest'ultimo, a differenza dei lavoratori del settore privato, deve infatti altresì attenersi ai principi dettati dagli artt. 54 e 97 Cost., nonché dall'art. 98, c. 1, Cost.⁷², così come declinati dalle summenzionate disposizioni del d.p.r. n. 62/2013⁷³. Proprio le disposizioni contenute nel provvedimento testé citato sembrano in effetti alterare il bilanciamento tra obbligo di fedeltà e libertà di espressione a favore del primo, rafforzando in qualche modo il precetto per cui il lavoratore debba astenersi dall'esternare critiche o affermazioni che possano ledere l'immagine o gli interessi del proprio datore di lavoro.

In conclusione, volendo fornire una risposta all'interrogativo che ci si è posti in precedenza, ovvero se le condizioni relative all'esercizio del diritto di critica siano differenti tra pubblico e privato, occorre affermare che non ci si può fermare all'ap-

⁷⁰ Sullo schema di d.p.r. per la modifica del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici recentemente adottato dal Consiglio dei Ministri v. PIOVESANA, *Un Codice di comportamento dei dipendenti pubblici per la giustizia sociale*, in www.dirittoantidiscriminatorio.it, 15 febbraio 2023.

⁷¹ Così anche INGLESE, *op. cit.*, 41.

⁷² Sulle implicazioni dell'art. 98, c. 1, Cost., disposizione secondo la quale «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione», v. almeno COEN, *sub art. 98*, in BARTOLE-BIN (a cura di), *op. cit.*, 895 ss.

⁷³ Sui beni protetti dagli artt. 54, 97 e 98 Cost. quali limiti alla libertà d'espressione dei pubblici dipendenti v. le riflessioni di C. BOLOGNA, *op. cit.*, 77 ss., nonché 121 ss.

parenza. Infatti, nonostante – come già rilevato – i principi costituzionali e le norme codicistiche che orientano le decisioni della giurisprudenza in materia valgono tanto per il settore privato quanto per il pubblico impiego privatizzato, ad uno sguardo più attento ci si accorgerà come nel secondo l'applicazione dei vincoli di continenza sostanziale, formale e materiale non possa prescindere dalle molteplici indicazioni fornite dagli artt. 54 e 97 Cost., nonché dal d.p.r. n. 62/2013. Detto altrimenti, non è possibile ignorare come la libertà d'espressione del dipendente pubblico, ancorché garantita dall'art. 21, c. 1, Cost., debba essere bilanciata con ulteriori e preminenti interessi di rango costituzionale ai quali invece non soggiace il lavoratore del settore privato, circostanza che – inevitabilmente – si riflette sul diritto di critica del lavoratore e del dirigente pubblico, delimitandone ulteriormente gli spazi di esercizio. Da questo punto di vista, sembra proprio che l'esiguità di precedenti giurisprudenziali relativi all'esercizio del diritto di critica da parte di lavoratori alle dipendenze della pubblica amministrazione possa essere attribuita al fatto che la «maggiore correttezza richiesta ai pubblici dipendenti ha comportato una sostanziale maggiore riservatezza degli stessi»⁷⁴.

⁷⁴ PICCININI, *Le critiche del lavoratore nella "rete"*, cit., 248.

