

La Corte costituzionale afferma le illegittimità delle disposizioni sul danno all'immagine causato dal dipendente assenteista

Sommario: *Premessa.* – 1. *La vicenda processuale.* – 1.1. *Le norme interessate dalla questione di costituzionalità.* – 1.2. *La posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri.* – 2. *Il giudizio della Corte costituzionale.* – 2.1. *Il danno all'immagine: il quadro normativo e giurisprudenziale.* – 2.2. *Il danno all'immagine da indebite assenze dal servizio: il quadro normativo e giurisprudenziale.* – 3. *Le ragioni dell'illegittimità costituzionale dell'art. 55-quater, comma 3-quater, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.* – 3.1. *Il difetto di delega.* – 3.2. *La declaratoria d'incostituzionalità del comma 3-quater, secondo, terzo e quarto periodo.*

Premessa

È incostituzionale, per eccesso di delega, la norma che disciplina il risarcimento del danno all'immagine causato alla pubblica amministrazione dal dipendente indebitamente assente dal servizio: la delega conferita dal Parlamento al Governo non contempla l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa ma attiene esclusivamente alla regolazione del procedimento disciplinare.

È quanto affermato dalla Corte costituzionale con sent. n. 61/2020, depositata il 2 aprile 2020, nell'ambito del giudizio sulla legittimità costituzionale dell'art. 55-ter, c. 3-quater, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

1. La vicenda processuale

Con atto di citazione depositato il 26 gennaio 2018 la Procura regionale della Corte dei conti dell'Umbria conveniva in giudizio la sig.ra C.S., ritenuta responsabile di un danno erariale nei confronti del Comune di *Omissis*, avendo falsamente attestato la propria presenza in servizio dalle ore 17:00 alle ore 18:00 di quattro giornate lavorative, pur avendo cessato di lavorare, nella realtà, alle ore 17:00.

La Procura regionale, in base ai tabulati acquisiti al procedimento penale promosso sugli stessi fatti, contestava alla dipendente un danno patrimoniale pari a euro 64,81, derivante dalla percezione indebita della retribuzione nei periodi per il quali era mancata la prestazione lavorativa, richiedendo, nel contempo, la condanna della convenuta al pagamento del danno all'immagine, da liquidarsi equitativamente in euro 20.000,00 tenuto conto dei criteri di quantificazione

stabiliti i dall'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, d.lgs. n. 165/2001.

La Corte dei conti per l'Umbria, ritenuta pienamente provata la responsabilità della dipendente, accertava la sussistenza del danno arrecato all'immagine alla pubblica amministrazione, anche in considerazione della risonanza della vicenda sulla stampa locale. Nondimeno, andando a quantificare il danno, la Corte verificava l'irragionevolezza della disciplina da applicare, ritenendo rilevante e non infondata la relativa questione di legittimità costituzionale.

1.1. *Le norme interessate dalla questione di costituzionalità*

La materia del danno all'immagine in caso di false attestazioni della presenza in servizio è disciplinata dall'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'art. 1, c. 1, d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116. Tale decreto, in attuazione della delega posta dalla l. 7 agosto 2015, n. 124, ha previsto, in caso di falsa attestazione della presenza in servizio, una speciale misura sanzionatoria, denominata "licenziamento disciplinare". In virtù di tale procedura, il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora è tenuto a disporre immediatamente la sospensione cautelare dal servizio, provvedendo, nel contempo, alla contestazione per iscritto dell'addebito e alla convocazione del dipendente stesso presso l'ufficio per i procedimenti disciplinari. Nel caso di fondatezza dell'incolpazione, accertata in contraddittorio procedimentale, il predetto ufficio dispone il licenziamento disciplinare.

Circa la quantificazione del pregiudizio, risultava applicabile l'ultimo periodo dell'art. 55-*quater*, d.lgs. n. 165/2001, c. 3-*quater*, ai sensi del quale "l'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia".

L'applicazione della norma in questione, nel caso di specie, dava luogo a una quantificazione del danno all'immagine pari a circa 20.000 euro, considerata la soglia automatica minima imposta dal c. 3-*quater* dell'art. 55-*quater*, in base al quale il predetto danno non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento del dipendente responsabile.

Di conseguenza, rilevata un'evidente "torsione sanzionatoria" scaturita dall'applicazione della soglia automatica di quantificazione minima dell'ammontare del danno, la Corte dei conti per l'Umbria sollevava la questione di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, censurando la disposizione sotto due profili.

Anzitutto la Corte territoriale rilevava il superamento, da parte del legislatore delegato, dei limiti imposti dal delegante circa la materia oggetto di delega, con conseguente violazione dell'art. 76 della Costituzione. Il testo della legge di delega aveva fissato, inve-

ro, il seguente principio e criterio direttivo: "introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare" (art. 17, c. 1, lett. s, l. 7 agosto 2015, n. 124).

La formulazione letterale della delega implicava, secondo il giudice contabile, l'attribuzione del potere al legislatore delegato di emanare disposizioni afferenti solo all'esercizio dell'azione disciplinare, con conseguente impossibilità, di converso, di introdurre norme di diritto sostanziale volte a fissare criteri di liquidazione del danno. Tanto appariva rilevante anche in ragione della natura di mero "riordino" dell'attribuzione contenuta nella legge delega, fissata espressamente dal citato art. 17 l. n. 124/2015.

In secondo luogo, la Corte dei conti denunciava l'irragionevolezza di una norma che reca l'obbligatorietà di un minimo sanzionatorio ("sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia"), in ipotesi di fondatezza della contestazione relativa al danno all'immagine, con impossibilità di dare rilevanza a tutte le circostanze peculiari caratterizzanti il caso concreto, soprattutto nei casi di condotte marginali. Con preclusione, stante la rigidità della formulazione normativa, di ogni margine di interpretazione correttiva giudiziale in senso costituzionalmente orientato.

Ne conseguiva, secondo il rimettente, la violazione del principio di proporzionalità e di quello della gradualità sanzionatoria imposti dalla giurisprudenza sovranazionale e convenzionale. Edu oltre che dalla Carta costituzionale (dell'art. 3 Cost. anche in combinazione con gli artt. 23, 117, c. 1, e art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu).

1.2. *La posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri*

Nel giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale la Presidenza del Consiglio dei ministri osservava che le modifiche introdotte con il c. 3-*quater* erano pienamente riconducibili all'alveo della l. n. 124/2015, rilevando che il legislatore delegato è sempre libero di individuare i contenuti attuativi, ugualmente libero di interpretare e scegliere fra le alternative che gli si offrono e di effettuare le conseguenti scelte nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con la delega (1).

Quanto alla denunciata incostituzionalità della norma sotto il profilo dell'irragionevolezza, la Presi-

(1) Corte cost., 6 ottobre 2014, n. 229, in *Giur. cost.*, 2014, 5, 3739; 11 aprile 2008, n. 98, *ivi*, 2008, 2, 1165; 31 maggio 2000, n. 163, in *Foro it.*, 2000, I, 2428;

denza del Consiglio dei ministri affermava la natura mista della natura della responsabilità per danno all'immagine, caratterizzata sia da profili sanzionatori che da profili risarcitori.

Per un verso, invero, sussisterebbe la finalità risarcitoria di tale responsabilità, volta al ristoro dell'immagine della pubblica amministrazione, con conseguente danno suscettibile di valutazione economica in quanto lesivo del principio di legittimo affidamento del cittadino; per altro verso, posto che la responsabilità amministrativa presenterebbe connotati particolari, dovuti all'accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori (2), la responsabilità considerata assumerebbe anche natura sanzionatoria.

In definitiva, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, la predeterminazione della misura minima del risarcimento del danno all'immagine non sarebbe manifestamente irragionevole, poiché corrisponderebbe alla natura polifunzionale (3) di questa ipotesi di responsabilità.

2. Il giudizio della Corte costituzionale

Nel giudizio di legittimità sull'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, La Corte costituzionale ha operato, anzitutto, un'approfondita ricapitolazione del quadro normativo e giurisprudenziale del danno all'immagine, sia con riferimento alla fattispecie generale, sia con riferimento alla specifica configurazione del danno causato da indebite assenze realizzate mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza in servizio o con altre modalità fraudolente. Di seguito si esaminano partitamente i due profili.

2.1. Il danno all'immagine: il quadro normativo e giurisprudenziale

Il giudice delle leggi si occupa, anzitutto, di approfondire la generale figura del danno all'immagine, nato quale frutto dell'elaborazione giurisprudenziale del giudice contabile come categoria particolare del danno erariale.

Il danno all'immagine viene normalmente definito (4) come l'effetto lesivo derivante dal discredito subi-

(2) Corte cost. 15 dicembre 2010, n. 355, in *Giur. cost.* 2010, 6, 4800.

(3) Sulla natura polifunzionale della responsabilità, v., Cass., S.U., 5 luglio 2017, n. 16601, in questa *Rivista*, 2017, fasc. 3-4, 520, con nota di A.M. Quaglini, *Sull'ingresso dei "danni punitivi" nell'ordinamento italiano* e in *Guida dir.* 2017, 33, 40, oggetto di critiche in dottrina (*ex multis* A. Ricciardi, *Le Sezioni unite aprono la porta ai punitive damages*, in *Giur. comm.*, fasc. 5, 2019, 1074).

(4) P. Cirillo, *Il danno all'immagine nella pubblica amministrazione: sua configurazione dottrinale alla luce della recente giurisprudenza*, in *Foro amm.*, 2003, 2035 ss.; E. Navarretta, *Il danno non patrimoniale: principi, regole e tabelle per la liquidazione*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 371 ss.; V. Tenore, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in V. Tenore, (a cura di), *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 143 ss.; L.

to dall'ente pubblico a causa dell'attività illecita dei propri amministratori o dipendenti. È un danno che deriva dallo svilimento del *munus* pubblico, intrinsecamente collegato ai principi di cui all'art. 97 Cost., che postula il venir meno dell'affidamento, da parte dei cittadini o anche di una categoria di soggetti (fruttori o prestatori di servizi o di opere), del senso di affidamento e fiducia nel corretto funzionamento dell'apparato della pubblica amministrazione nonché del senso di "appartenenza all'istituzione"; da ciò deriva, in via diretta, un'alterazione dell'immagine della pubblica amministrazione, quale garante, di fronte alla collettività, dei principi di trasparenza, legalità imparzialità ed efficienza (5).

La giurisprudenza ha inizialmente accostato il danno all'immagine alla lesione di interessi non patrimoniali, comunque costituzionalmente garantiti, che si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione, fatta apparire come una struttura organizzata confusamente, gestita inadeguatamente e in modo inefficiente e irresponsabile. La Corte dei conti ha poi ricondotto il danno all'immagine nella figura del danno esistenziale, definito quale pregiudizio areddittuale inquadabile figura del danno – evento per la cui liquidazione si può far riferimento alle spese sostenute per il ripristino del prestigio leso, e a quelle ancora da sostenere (6).

Il dibattito sul danno all'immagine si è in seguito arricchito con il fondamentale contributo delle pronunce delle Sezioni unite del 2008 (7), nelle quali il danno all'immagine, inteso come pregiudizio del senso di appartenenza dei cittadini alla Repubblica, è stato ricondotto al danno – conseguenza, da allegare e provare. Le Sezioni unite hanno individuato una serie di elementi soggettivi e oggettivi, indici rilevatori del danno all'immagine, quali: a) il *clamor fori*, ossia la negativa risonanza nell'ambiente sociale; b) gli onerosi interventi correttivi; c) la gravità delle condotte.

Nel raccordare i principi consolidati in tema di danno erariale con la lettura offerta dalle sentenze delle sezioni unite, la Corte dei conti ha poi precisato che la quantificazione del danno all'immagine attiene alla commisurazione monetaria dei relativi effetti, in termini di costi di ripristino, ma non incide sulla natura del danno, che resta non patrimoniale, in quanto un conto è l'interesse non patrimoniale leso dalla condotta illecita, un altro conto è la conseguenza economica

Venturini, *Danno c.d. "morale" patito dal soggetto pubblico: natura e giurisdizione della Corte dei conti*, nota a Corte conti, Sez. riun. 28 maggio 1999, n. 16, in *Dir. e processo amm.*, 2000, 917.

(5) Corte conti, Sez. III centr. app., 1 febbraio 2012, n. 55, in <www.dirittoegiustizia.it>.

(6) Corte conti, Sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10, in *Lav. pubbl. amm.*, 2003, fasc. 5, 984.

(7) Cass., S.U., 11 novembre 2008, nn. 26972/3/4/5, in <www.federalisimi.it>; 19 novembre 2011, n. 22.

che dalla lesione di tale interesse scaturisce per la vittima (8).

Come è stato ricordato nella sentenza in commento – nella parte sull'inquadramento della normativa d'interesse ai fini della risoluzione della questione di costituzionalità – la figura del danno contabile ha trovato propria una normazione con l'emanazione dell'art. 17, c. 30-ter, d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (9) che ha limitato la risarcibilità del danno all'immagine ai soli fatti costituenti reato contro la pubblica amministrazione indicati nell'art. 7 della l. 27 marzo 2001, n. 97 (10).

Con sent. n. 355 del 15 dicembre 2010 (11), la Corte costituzionale ha escluso l'irragionevolezza della norma, affermando, tra l'altro, che l'ampliamento dei casi di responsabilità dei pubblici dipendenti, se non delimitato in senso oggettivo, può determinare un rallentamento nell'efficacia e tempestività dell'azione amministrativa dei pubblici poteri, per effetto dello stato diffuso di preoccupazione che potrebbe ingenerare in coloro ai quali è demandato il relativo esercizio.

In disparte dagli svariati commenti che la citata decisione della Consulta n. 355/2010 ha ingenerato in dottrina e in giurisprudenza (12), è interessante la definizione del danno all'immagine resa dal giudice delle leggi nel 2010 quale “*pregiudizio recato alla rappresentazione che la pubblica amministrazione ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost.*”, ripresa anche nella decisione n. 61/2020.

In seguito, l'art. 4, c. 1, lett. g), all. 3 (norme transitorie e abrogazioni) al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (codice di giustizia contabile) ha abrogato l'art. 7 della l. n. 97/2001, eliminando, così, i limiti alla perseguibilità di tale danno fissati dal c. 30-ter del citato art. 17 e consentendone la contestazione a fronte di danni all'immagine derivante dalla commissione di qualsiasi forma di reato e non solo i reati contro la pubblica amministrazione lasciando ferma, comunque, la necessità del previo giudicato penale di condanna (13).

(8) Corte conti, Sez. riun., 18 gennaio 2011, n. 1.

(9) Stabilisce l'art. 17, c. 30-ter, che «*le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale...*».

(10) Sul danno all'immagine dopo il c.d. “Lodo Bernardo” M. Perin, *Lodo Bernardo, decreto correttivo ancora molto limitativo delle indagini e la quasi abolizione della lesione all'immagine pubblica*, in <www.lexitalia.it>, 2009, 7-8.

(11) Corte cost. 15 dicembre 2010, n. 355, è edita in molte riviste; *ex plurimis* <www.giustamm.it>, con nota di A. Vetro; in *Foro it.*, 2011, 3, I, 644, con nota di V. Costantino e in *Resp. civ. prev.* 2011, 4, 794, con nota di F. Pavoni.

(12) *Supra* nota 11.

(13) Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 16 dicembre 2019, n. 339, in questa *Rivista*, 2019, fasc. 6, 194; 1 dicembre 2016, n. 201; 15 marzo 2017, n. 33; 12 luglio 2017, n. 113;

Sul punto, tuttavia, la Corte cost., n. 191/2019, espressamente richiamata dalla decisione n. 61/2020, ha precisato che andrebbe valutato se il dato normativo legittimi un'interpretazione secondo cui, nonostante l'abrogazione dell'art. 7 della l. n. 97/2001, il rinvio ai delitti ivi indicati, operato dall'art. 17, c. 30-ter, sia o meno privo di effetto (14) e se si tratti di un rinvio fisso o mobile (questione che, nel caso di specie non era stata richiesta dall'ordinanza di rimessione). In sostanza, nella citata sentenza del 2019, la Corte sembra legittimare un'interpretazione che supera l'intervenuta abrogazione dell'art. 7 operata dal codice della giustizia contabile e che consenta, per il futuro, una sorta di ripescamento, in via interpretativa, delle anguste soglie alla proponibilità dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine, poste dal Lodo Bernardo. Cosa che, con riferimento al superamento della pregiudizialità penale, pare essere avvenuta con la sent. n. 61/2020 qui commentata.

2.2. Il danno all'immagine da indebite assenze dal servizio: il quadro normativo e giurisprudenziale

In controtendenza rispetto alla limitazione delle ipotesi di risarcibilità del danno all'immagine compiuta dal d.l. n. 78/2009 risulta la coeva legislazione sulla risarcibilità del danno all'immagine causato all'amministrazione di appartenenza dal dipendente ingiustificatamente assente dal lavoro.

Qui la delega recata dall'art. 7 (Principi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici) della l. 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), era piuttosto chiara nella declinazione degli scopi e degli effetti voluti: “*l'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche [...] al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo*”.

Il c. 2 del citato art. 7 specificava, in maniera davvero inequivocabile, il seguente principio e criterio direttivo: “*prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché del danno all'immagine subito dall'amministrazione*”.

Ne deriva, come non ha mancato di notare il giudice delle leggi nella sent. n. 61/2020, un'espressa e

Sez. app. reg. Sicilia, 28 novembre 2016, n. 183 e 13 dicembre 2016, n. 200.

(14) Corte cost. 19 luglio 2019, n. 191, in questa *Rivista*, 2019, fasc. 4, 251.

chiarissima attribuzione al legislatore delegato, del potere di prevedere l'obbligo *“sia del danno patrimoniale che del danno all'immagine subiti dall'amministrazione”* quale risarcimento a carico del dipendente responsabile (15).

In attuazione della delega, è stato inserito, nel *corpus* del d.lgs. n. 165/2001, l'art. 55-*quinquies*, ove viene introdotto un nuovo reato connesso alla falsificazione della presenza in servizio o all'utilizzo di falsa certificazione medica; in tali casi, in particolare *“il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subiti dall'amministrazione”*.

In seguito, l'art. 16 (Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione), c. 1, l. n. 124/2015 ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi di semplificazione nel settore, tra gli altri, del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e, ancora, il già commentato art. 17, c. 1, lett. s), l. n. 124/2015 ha previsto l'introduzione di norme finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare.

In attuazione della delega di cui alla l. n. 124/2015, l'art. 1, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 116/2016 ha inserito il c. 3-*quater*, all'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001, il quale prevede che, nel caso in cui la falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente (c. 1, lett. a), sia accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze (c. 3-*bis*), una rapida procedura di segnalazione e di giudizio dinanzi alla Corte dei conti, con la precisazione, nell'ultimo periodo, che *“L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia”*.

Infine, con d.lgs. 25 maggio 2017, n. 175 (16) è stato modificato anche l'art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165/2001, ed è stato stabilito che *«al c. 2, le parole “il danno all'immagine subiti dall'amministrazione” sono sostituite dalle seguenti: “il danno d'immagine di cui all'art. 55-*quater*, c. 3-*quater”*», in tal modo uniformando la fattispecie del danno all'immagine considerata dai due articoli, attraverso la regola già introdotta con il d.lgs. n. 116/2016.*

Con la sent. n. 61/2020 la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, per ragioni chiaramente spiegate nella parte motiva.

(15) Così nella sentenza della Corte cost. n. 61/2020.

(16) Art. 16, c. 1, lett. a), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

3. *Le ragioni dell'illegittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*

3.1. *Il difetto di delega*

Con l'importante decisione in commento, dopo aver analizzato approfonditamente la normativa rilevante nella fattispecie di danno all'immagine arrecato dal dipendente alla pubblica amministrazione, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, d.lgs. n. 165/2001 ritenendo violato l'art. 76 della Costituzione e accogliendo, così pienamente, la tesi del rimettente.

La Corte, in particolare, ha rilevato che il legislatore delegato è incorso in un chiaro eccesso normativo, rispetto ai limiti della delega, osservando che *“a differenza di quanto avvenuto con la precedente l. n. 15/2009, laddove il legislatore aveva espressamente delegato il Governo a prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento sia del danno patrimoniale che del danno all'immagine subiti dall'amministrazione, tanto non si rinviene nella legge di delegazione n. 124/2015.*

L'art. 17, c. 1, lett. s), di detta legge prevede unicamente l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare”.

Ne consegue, secondo la Corte, che lo spazio di manovra concesso al legislatore delegato era unicamente quello attinente al procedimento disciplinare, senza che potesse ritenersi consentita l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia amministrativa. Tanto emerge chiaramente, sia dalla rilevata difformità tra i due testi delle leggi delega in comparazione (la l. n. 15/2009 e la l. n. 124/2015) sia dall'esame dei lavori preparatori, ove la disposizione di delega non era presente nel testo iniziale del disegno di legge (A.S. n. 1577) essendo stata introdotta con un emendamento al Senato e non essendo mai stata oggetto di trattazione nella discussione parlamentare.

La Corte si premura di rilevare, poi, che la delega è ricompresa in una più ampia attribuzione di potere diretta a dettare norme di semplificazione, ove al legislatore delegato sono lasciati *“ridottissimi margini innovativi”*; tanto risulta, altresì, dalla lettera dell'art. 17, ai sensi del quale i decreti delegati sono stati espressamente finalizzati *“al riordino”* e non all'innovazione della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

La giurisprudenza del giudice delle leggi in materia di regime giuridico e limiti del decreto delegato è ampia e consolidata; nell'importante decisione del 2020, tale stabile orientamento viene confermato.

La Corte costituzionale ha più volte chiarito, infatti, che il libero apprezzamento del legislatore delegato non può oltrepassare i margini di una legislazione vincolata – quale per definizione è la legislazione su delega – e che l'attività del delegato deve inserirsi in

modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento, rispettando la *ratio* della delega e gli indirizzi generali desumibili da essa (17). L'opera di completamento deve mantenersi necessariamente nell'ambito delle scelte di fondo compiute dal legislatore delegante, essendo interdetto allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse (18).

Per quanto concerne il riordino e il riassetto normativo, questo va inteso nel senso di colmare le disarmonie esistenti nel sistema giuridico cui la delega stessa si riferisce, e dunque in un senso minimale che non consente, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo (19).

Tali principi sono stati riaffermati dalla Corte costituzionale nella sent. n. 61/2020, ove è stato ricordato, appunto, che laddove il Parlamento deleghi al Governo il compito di procedere al riassetto di determinati settori normativi, nell'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, sono interdette soluzioni innovate non adottate nel limitato margine di discrezionalità concesso al delegato.

3.2. *La declaratoria d'incostituzionalità del comma 3-quater secondo terzo e quarto periodo*

Come si è rilevato, l'art. 1, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 116/2016, in attuazione della delega di cui alla l. n. 124/2015, ha inserito il c. 3-quater all'art. 55-quater del d.lgs. n. 165/2001. La norma prevede che, nel caso in cui la falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente (c. 1, lett. a), sia accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze (c. 3-bis), la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'art. 5 del d.l. 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) – convertito,

(17) Corte cost., 2 febbraio 2018, n. 20; 12 aprile 2017, n. 127; 25 novembre 2016, n. 250; 24 luglio 2013, n. 237; 8 ottobre 2010, n. 293; 24 giugno 2010, n. 230, in <www.cortecostituzionale.it>.

(18) Corte cost. 14 marzo 2014, n. 50, in <www.cortecostituzionale.it>, 19 luglio 2013, n. 219, in questa *Rivista*, 2013, fasc. 5-6, 500.

(19) F. Trassari, *Dieci anni di attività della Corte Costituzionale. Lineamenti del giudizio della Corte Costituzionale in via incidentale*, in *Il Politico*, 1968, vol. 33, n. 2, 301-335; 26 ottobre 2007, n. 350 in <www.cortecostituzionale.it>; 22 luglio 2005, n. 303 in <www.giurcost.org>; 28 luglio 2004, n. 280, in <www.cortecostituzionale.it>.

con modificazioni, nella l. 14 gennaio 1994, n. 19 – entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga (20). L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia.

Ne consegue, secondo la dottrina (21), che il legislatore, con l'introduzione del c. 3-quater dell'art. 55-quater, a mezzo della previsione di un procedimento di responsabilità fortemente accelerato, recante termini stringenti a pena di decadenza, ha inteso superare la pregiudizialità penale sancita dall'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2010, e riaffermare, sia pur settorialmente, in materia di assenteismo, l'autonomia del procedimento di responsabilità amministrativa, rispetto agli esiti del procedimento penale.

Nella vicenda rimessa al giudice delle leggi, per vero, la Corte dei conti umbra aveva sottoposto al vaglio di costituzionalità solo l'ultimo periodo del c. 3-quater (sulla quantificazione del danno all'immagine) era stato oggetto di rimessione alla Corte costituzionale e non la parte e relativa alla disciplina accelerata del procedimento di responsabilità in caso per danno all'immagine recato dal dipendente assente.

La Consulta, tuttavia, nel ritenere sussistente il difetto di delega in capo al legislatore delegato, ha operato un giudizio di costituzionalità sostanzialmente sull'intero c. 3-quater giungendo a dichiarare l'illegittimità, non solo dell'ultimo periodo, relativo alla quantificazione del danno, ma anche del secondo, terzo e quarto periodo, relativo ai tempi e modalità del giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti.

Invero, dall'analisi della normativa sostanziale e procedurale avvicendatasi sul danno all'immagine causato dal dipendente fraudolentemente assente, la Corte costituzionale ha dedotto che la fattispecie prevista nel c. 3-quater dell'art. 55-quater d.lgs. n. 165/2001, dall'art. 55-quater, presenta "*indubbi aspetti peculiari*" rispetto al testo enucleato in precedenza. E tali peculiarità investono non solo i profili di quantificazione automatica del danno, ma anche la disciplina del giudizio contabile: "*sono dettate disposizioni che impongono al Procuratore presso la Corte dei conti di agire sollecitamente entro ristrettissimi tempi, senza attendere né l'instaurazione del processo penale né la sentenza che lo definisce – nonché della predeterminazione legislativa di criteri per la determinazione del*

(20) L'art. 3 del d.lgs. 20 luglio 2017, n. 118, ha operato una modifica dei termini del procedimento disciplinare, inserendo la parola "*venti*" al posto della parola "*quindici*" nel primo periodo del c. 3-quater dell'art. 55-quater d.lgs. n. 165/2001, e inserendo la parola "*centocinquanta*" in luogo della parola "*centoventi*", nel terzo periodo della citata disposizione.

(21) V Tenore, *La nuova Corte dei Conti, responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, 2018, 304.

danno in via equitativa, salva la fissazione di un minimo risarcibile pari a sei mensilità dell'ultimo stipendio percepito dal responsabile".

Con ciò si ritiene che la Corte abbia inteso riaffermare i principi già chiariti nella nota sent. n. 355/2010, ove è stato precisato, con riferimento ai rapporti tra diversi giudizi, che il legislatore non ha voluto attribuire la cognizione di talune fattispecie di responsabilità amministrativa ad una diversa autorità giudiziaria rispetto al giudice contabile, ma si è limitato a conformare, su un piano sostanziale, la disciplina di un particolare profilo della responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti.

In definitiva, la Corte costituzionale con la sent. n. 61/2020 ha ritenuto che in materia di danno all'immagine causato dai dipendenti fraudolentemente assenteisti, il legislatore delegato ha superato i confini della delega non solo con riferimento all'inserimento di una forma di responsabilità amministrativa sostanziale, quantificabile in maniera automatica, ma anche con riferimento alle previsioni di forme accelerate del giudizio contabile, del tutto autonome rispetto agli esiti del pregiudiziale accertamento penale sugli stessi fatti.

Resta irrisolto il nodo del difetto di costituzionalità sostanziale sollevato dalla Corte umbra relativo alla ragionevolezza di una disposizione che impone l'obbligatorietà di un minimo sanzionatorio *"e impone al Giudicante un verdetto condannatorio pur in presenza di condotte marginali e tenui che abbiano prodotto un pregiudizio minimo e poco significativo, violando sia il principio di proporzionalità che quello della gradualità sanzionatoria (22)"*.

La questione è strettamente connessa alla natura riparatoria o sanzionatoria della responsabilità erariale, da taluni (23) ritenuta quale specie del più ampio *genus* della responsabilità civile, da talaltri come essenzialmente repressiva e punitiva, anche in ragione delle frequenti operazioni normative tipizzanti alcune forme di responsabilità, assimilabili ai *punitive damages* (24) e l'intervento legislativo avvenuto con le leggi 14 gennaio 1994, nn. 19 e 20. Non manca un orientamento mediano (25) secondo cui l'illecito erariale darebbe luogo a una forma mista di responsabilità, avente natura punitiva e riparatoria, al pari di quanto accadrebbe, sia pur indirettamente, nella responsabilità civile (26).

(22) Così l'ordinanza di rimessione della Corte dei conti Sez. giur. reg. Umbria, n. 76/2018.

(23) S. Cimini, *La responsabilità, amministrativa e contabile. Introduzione ad un decennio dalla riforma*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 178 ss.

(24) Per una sintesi dei danni punitivi nell'ordinamento ci si permette di rinviare a M. Binda, *Le astreintes nel giudizio amministrativo* in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2019.

(25) M. Sciascia, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 49 ss.

(26) Si fa riferimento alla nota sentenza Cass., S.U., n. 16601/2017 *cit.*, v. *supra* nota 3.

Come è stato autorevolmente chiarito (27) si riterrebbe che anche dopo le modifiche legislative in tema di responsabilità, la valorizzazione degli elementi di personalità dell'illecito non siano tali da marginalizzare la funzione essenzialmente riparatoria della responsabilità erariale, pur sempre qualificabile come una responsabilità civile, sebbene connotata da elementi di specialità.

Sarebbe stato interessante conoscere sul punto l'autorevole opinione del giudice delle leggi.

MARINA BINDA

* * *

(27) P. Fava, *La responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 2807 ss.