



Sentenza n. 61 del 2020

Presidente: Marta Cartabia - Giudice relatore e redattore: Aldo Carosi
decisione del 9 gennaio 2020, deposito del 10 aprile 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ordinanza n. 180 del 2018

parole chiave:

IMPIEGO PUBBLICO – PUBBLICA AMMINISTRAZIONE – FALSA
ATTESTAZIONE DELLA PRESENZA IN SERVIZIO – DANNO
ALL'IMMAGINE – RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE – RESPONSABILITÀ
AMMINISTRATIVA – ECCESSO DI DELEGA

disposizioni impugnate:

- art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo, del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3, 23, 76, 117, primo comma, della [Costituzione](#)
- art. 6 della [Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali \(CEDU\)](#)
- art. 4 del [Protocollo n. 7 della CEDU](#)

dispositivo:

accoglimento

La Corte si trovava a dover decidere una questione sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, in un giudizio di responsabilità promosso dalla Procura regionale nei confronti di un pubblico dipendente che aveva falsamente attestato la propria presenza in servizio.

Oggetto delle plurime censure del giudice contabile è l'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), disposizione inserita dall'art. 1, comma 1, del [d.lgs. n. 116 del 2016](#), in attuazione dell'art. 17, comma 1, lettera s), della [legge di delega n. 124 del 2015](#), il quale disciplina le modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine causato alla p.a. dalle indebite assenze realizzate mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza in servizio o con altre modalità fraudolente.

Prima di esaminare la questione, la Corte reputa opportuno partire da un'ampia ricostruzione del quadro normativo relativo sia al **danno d'immagine** in generale sia, più nello specifico, a quella sua particolare tipologia derivante dalle assenze indebite del dipendente; in particolare, la disposizione censurata si inserisce all'interno del complesso disegno riformatore di cui alla legge n. 124 del 2015 (c.d. **legge di riforma Madia**); questa, per ciò che più rileva, prevede all'art. 16 una serie di deleghe al Governo in materia di semplificazione, tra le quali quella di cui al comma 1, lettera a), in tema di **lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa**, dettando, al secondo comma, una serie di principi e criteri direttivi di carattere generale; proprio in relazione al riordino della disciplina in tema di lavoro alle dipendenze delle pp.aa., il successivo art. 17 prevede una serie di modalità procedurali nonché un elenco di ulteriori principi e criteri direttivi da rispettare per l'adozione dei diversi decreti delegati in materia, tra i quali, per ciò che qui interessa, rientra anche quello di cui alla lettera s) del primo comma, relativa alla responsabilità disciplinare. Peraltro, tale disposizione era stata dichiarata incostituzionale dalla Corte, con la [sentenza n. 251 del 2016](#), nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge, prevedeva che il Governo adottasse i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Premesso ciò, la Corte passa al merito della questione e la accoglie in riferimento all'art. 76 Cost., restando assorbite le censure avanzate in relazione agli altri parametri invocati, per **eccesso di delega**.

La disposizione inserita dal legislatore delegante del 2016, invero, ha introdotto una nuova fattispecie di natura sostanziale in materia di responsabilità amministrativa del dipendente, collegata, come si è visto, al danno all'immagine provocato alla p.a. di appartenenza dall'indebita attestazione della propria presenza in servizio.

Tuttavia, **tale disciplina non era presente tra gli oggetti della legge di delega**: essa, infatti, all'art. 17, comma 1, lettera s), si riferiva esclusivamente al procedimento disciplinare, autorizzando il legislatore delegato alla «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».

Peraltro, come ricordato, i principi e criteri direttivi di cui all'art. 17 si aggiungono a quelli, di carattere più generale, contenuti nel precedente art. 16, comma 2, della stessa legge n. 124 del 2015, tra i quali assumono particolare rilievo i seguenti: «a) elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive; b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; [...]»; da essi, dunque, si ricava chiaramente come il legislatore fosse autorizzato al **semplice riordino della materia**, senza possibilità di introdurre discipline affatto innovative come quella al vaglio del giudice delle leggi.

Infine, sebbene oggetto di censura da parte del giudice *a quo* fosse solo l'ultimo periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater*, il quale, come si è detto, riguarda solo le modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine, la Corte ritiene di dover **estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale anche al secondo e al terzo periodo dello stesso comma**, i quali disciplinano le modalità con cui l'azione di responsabilità per danno d'immagine deve essere esercitata da parte della Procura della Corte dei conti, in

considerazione del fatto che «essi sono **funzionalmente inscindibili con l'ultimo**, così da costituire, nel loro complesso, un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega».

Lorenzo Madau