

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
3 / 2020

LUGLIO - SETTEMBRE

## Assenteismo e lesione all'immagine della P.A.

*Giovanni Pasceri*

*La Corte Costituzionale ribadisce l'obbligo per il Governo di attenersi ai limiti della legge delegata, dichiarando l'incostituzionalità non solo della norma sollevata dal Giudice rimettente ma anche di quelle strettamente consequenziali a quella contestata. La sentenza approfondisce la natura del danno all'immagine della pubblica amministrazione come danno conseguenza e non relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione così come costituita dalla norma rimessa al giudizio costituzionale.*

*[Absenteeism and reputational damage of the administrative structures] The Constitutional Court reiterates the obligation for the Government to comply with the limits of the delegated law, declaring the unconstitutionality not only of the rule raised by the referring judge but also of those strictly consequential to that contested. The ruling investigates the nature of the damage to the image of the public administration as damage consequence and not related to the relevance of the fact for the media as constituted by the rule subject to constitutional.*

### **1. Premessa**

La Corte dei Conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, chiamata ad esprimersi sulla responsabilità di una pubblica dipendente che aveva falsamente attestato la propria presenza in servizio, ha sollevato la questione sulla legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*. «Licenziamento disciplinare», comma 3-*quater*, del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, limitatamente all'ultimo periodo secondo cui: «*La Procura della Corte dei Conti, quando ne ricorrono i presupposti<sup>[1]</sup>, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. (...) 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*".

La norma censurata dal Giudice rimettente va inquadrata nella più ampia previsione normativa denominata "legge Madia"<sup>[2]</sup> varata in seguito a numerose inchieste giudiziarie sui "furbetti del cartellino", così qualificati dai resoconti giornalistici che hanno dato eco alle numerose indagini penali su tutto il territorio nazionale.

Il Decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 era stato voluto dal legislatore proprio per rendere celere l'*iter* procedimentale definito dal previgente art. 55-*quater* «Licenziamento disciplinare», introdotto dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che, in difetto, rischiava di vanificare la *ratio* stessa della norma con lungaggini procedurali anche in ordine alla sospensione dal servizio del dipendente "infedele"<sup>[3]</sup>.

Il Decreto in questione, rispetto l'originario impianto normativo previsto dall'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001<sup>[4]</sup>, oltre a precisare al comma 1-*bis*<sup>[5]</sup> la nozione di «falsa attestazione in servizio», e al comma 3-*bis*<sup>[6]</sup> definire l'*iter* procedimentale inerente la sospensione cautelare dal servizio, ha altresì introdotto il comma 3-*ter*<sup>[7]</sup> con il quale definisce, specificandole, le modalità di contestazione e dell'addebito disciplinare in relazione alla falsa attestazione della presenza in servizio fraudolenta accertata in flagranza o tramite strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze determinava, *de plano*, il danno all'immagine alla stessa pubblica amministrazione.

Nello specifico, la norma rimessa al giudizio di costituzionalità riguardava, esclusivamente, l'ultimo periodo dell'art. 3-*quater*<sup>[8]</sup>, il quale, nell'imporre l'obbligo di denuncia al pubblico ministero, qualora ne ricorrono i presupposti, imponeva l'azione di responsabilità per *danno all'immagine* che l'Amministrazione subirebbe a causa della rilevanza del fenomeno assenteistico dei dipendenti reso noto dai resoconti giornalistici.

La norma, ed è questo l'oggetto della questione costituzionale sollevata, stabilisce che, qualora la lesione all'immagine della Pubblica Amministrazione fosse accertata, «*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*».

Il testo, così come formulato, sembrerebbe identificare come suo elemento costitutivo non tanto la lesione alla fiducia e alla considerazione di cui la Pubblica Amministrazione deve godere nella collettività, ma la «*rilevanza del fatto per i mezzi di informazione*».

## **2. L'incostituzionalità dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**

La Sezione Giurisdizionale rimettente, pur ritenendo fondata l'azione di risarcimento del danno patrimoniale causato all'Amministrazione di appartenenza, per l'indebita percezione della retribuzione del dipendente assenteista, con sentenza non definitiva, ha rimesso al Giudice costituzionale l'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come integrato dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 116/2016, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. s), della n. 124/2015, il quale, appunto, prevedeva la condanna al “danno all'immagine” nella misura non «*inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia*».

Il Giudice rimettente, nella sua ordinanza-sentenza, solleva i seguenti dubbi sulla costituzionalità:

a) violazione dell'art. 76 della Costituzione in quanto il Governo avrebbe ecceduto nella delega:

- 1) incidendo sulla disciplina dell'azione di responsabilità amministrativa;
- 2) determinando la “sanzione” per la lesione del diritto di immagine, ancorché la legge delega prevedesse che il decreto delegato si limitasse ad un mero “riordino” del procedimento disciplinare;

b) violazione dell'art. 3 della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 2 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 4 del Protocollo n. 7 della stessa Convenzione, in quanto la norma, definendo l'obbligo «*in ogni caso*» di sanzionare la condotta dell'assenteista nella misura non inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio:

- 1) impedirebbe al giudice contabile di dare rilevanza a circostanze peculiari e caratterizzanti il caso concreto, imponendogli comunque una condanna pur in presenza di condotte marginali e tenui, che abbiano prodotto un pregiudizio

minimo;

2) violerebbe i principi fondamentali e generali in materia sanzionatoria quali la certezza, la ragionevolezza e la proporzionalità, ponendosi in contrasto con la citata giurisprudenza sovranazionale europea<sup>[9]</sup>.

La Corte Costituzionale, dopo una dettagliata ricostruzione della disciplina relativa al danno da lesione al diritto di immagine e delle novelle normative che, nelle more, hanno modificato il d.lgs. n. 165 del 2001, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale non solo della norma censurata, riguardante l'ultimo periodo dell'art. 55-*quater*, d.lgs. n. 165 del 2001<sup>[10]</sup>, ma anche del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* della medesima disposizione poiché:

1) la legge delega n. 124/2015 non autorizzava il Governo ad introdurre nuove norme sanzionatorie<sup>[11]</sup>;

2) dalla materia delegata, attinente al riordino del procedimento disciplinare, non può trarsi, un contenuto normativo introduttivo di nuove fattispecie sostanziali nemmeno *per relationem* in quanto non è desumibile, dal testo del legislatore delegante, un volontà in tal senso<sup>[12]</sup>.

Da ciò, come si legge nelle motivazioni della Corte Costituzionale, sussiste un chiaro contrasto della disposizione censurata rispetto all'art. 76 della Costituzione, in quanto la legge delegata non si limita ad un "riordino" della normativa, con riferimento ai modi e ai tempi del procedimento disciplinare, così come invece era richiesto dalla legge delegante.

La natura sostanziale della norma<sup>[13]</sup> volta a fissare criteri di liquidazione del danno all'immagine da falsa attestazione non si rinviene solo nella creazione di un nuovo precetto normativo, ma anche quando venga eliminato o modificato il medesimo precetto ovvero, come nel caso di specie, venga definita anche solo una sanzione amministrativa<sup>[14]</sup>.

Nel caso di specie, la norma contestata, fissando una soglia sanzionatoria inderogabile nel minimo, non permetterebbe di garantire il principio sopra richiamato di proporzionalità della sanzione rispetto al caso concreto oggetto di contestazione disciplinare.

La norma delegata, inoltre, fissando l'obbligatorietà del "*minimo sanzionatorio*", in ipotesi di fondatezza della contestazione relativa al danno all'immagine, impedisce, di fatto, alla Corte dei Conti di dare rilevanza ad altre circostanze peculiari e caratterizzanti il caso concreto, imponendo al giudicante la condanna

dell'incolpato anche in presenza di condotte marginali e tenui che abbiano prodotto un pregiudizio minimo.

Tale norma mal si concilia con il principio di proporzionalità e della gradualità sanzionatoria.

Caratteristica tipica del giudizio di responsabilità contabile è l'autonomia della valutazione che questi ha nel valutare il comportamento contestato al dipendente pubblico potendo prendere in esame, per l'accertamento del danno erariale, anche fatti e circostanze diversi rispetto a quelli acquisiti nell'eventuale giudizio civile o penale<sup>[15]</sup>: «*Al riguardo dobbiamo richiamare la costante giurisprudenza della Corte dei conti secondo cui la costituzione dell'Amministrazione danneggiata come parte civile nel processo penale, anche in riferimento a fatti materiali identici commessi dagli stessi responsabili, non preclude l'autonoma valutazione del giudice contabile nell'accertamento e determinazione del danno arrecato alla finanza pubblica nella sua totalità, quale che sia il contenuto della domanda dell'Amministrazione*».<sup>[16]</sup>

Ciò in quanto nel giudizio di responsabilità contabile non avviene un'attività meramente ricognitiva di quanto già accertato dal giudice civile o penale, ma una valutazione autonoma che si sostanzia su presupposti diversi da quelli considerati dalla giurisdizione ordinaria quali il rapporto di servizio, il comportamento dell'incolpato, l'elemento soggettivo in relazione all'organizzazione in cui il dipendente opera, il nesso di causalità ed il danno erariale<sup>[17]</sup>.

### **3. Il danno all'immagine come da “*clamor fori*”?**

La Corte Costituzionale, nel ribadire la rilevanza dell'art. 76 della Costituzione, ci offre spunti di riflessione su altri due temi: *a)* se il danno all'immagine si pone come conseguenza necessaria alla responsabilità del dipendente; *b)* se l'elemento costitutivo del danno, determinato dalla lesione, dell'immagine sia la «*rilevanza per i mezzi di informazione*». Con riferimento al primo tema, è pacifico in giurisprudenza che il giudizio amministrativo-contabile è autonomo rispetto sia a quello penale sia a quello civile. L'azione penale ha per oggetto la tutela del bene protetto dalla norma, mentre l'azione civile si concretizza nella “*restitutio ad integrum*”, patrimoniale o meno, in funzione di un riequilibrio della normale lesione, contrattuale o extracontrattuale, del diritto soggettivo del creditore.

La responsabilità penale, quanto quella civile non sono dunque sovrapponibili alla responsabilità contabile-amministrativa, che ha per oggetto la tutela dei principi amministrativi ricollegabili ai valori costituzionali quali l'equilibrio della finanza pubblica *ex art. 81* della Costituzione, e il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione ai sensi dell'*art. 97* della Costituzione.

Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, operando attraverso uffici ed organi, si fonda sulla "*immedesimazione organica*" e, dunque, la lesione – non provenendo dall'esterno ma dall'interno (ovvero dalla stessa Amministrazione) – dovrà essere valutata secondo il modello organizzativo, direzionale e di controllo che la P.A. ha adottato.

A maggior ragione nel caso del lavoratore che attesti falsamente la presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento e altre modalità fraudolente che, per la sua sistematicità, pone dubbi circa il fatto che la stessa Amministrazione "*toller*i" la generalità di tale comportamento anche in ragione all'assenza della (necessaria) produttività del lavoratore che, pur dichiarando la sua presenza in servizio, di fatto, non svolge la prestazione per cui è stato assunto e per la quale deve essere valutato.

Come è noto, l'*art. 41* del d.lgs. n. 150/09 introduce il comma 1-bis all'*art. 21* del d.lgs. 165/2001 il quale prevede la decurtazione della retribuzione di risultato per *culpa in vigilando* sulla produttività dei dipendenti della P.A.

Tale norma introduce per ogni dirigente l'obbligo di verificare il corretto adempimento alle proprie obbligazioni contrattuali dei dipendenti del proprio Ufficio in modo che la struttura non manchi ai risultati previsti.

La norma è finalizzata a garantire l'efficienza e l'effettivo conseguimento dei risultati inerenti l'attività lavorativa dei dipendenti e dell'andamento della gestione amministrativa.

In questo modo si è venuto a delineare un vero e proprio obbligo di verificare della produttività di ciascun dipendente e di controllo dell'andamento della gestione amministrativa.

Con riferimento al secondo tema la norma, oggetto di censura, mostra(va) un limite alla determinazione del presupposto sanzionatorio, laddove rimetteva la determinazione del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione alla «*valutazione equitativa del Giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per*

*i mezzi di informazione».*

In questo modo la mera «*rilevanza del fatto per i mezzi di informazione*» diventa elemento costitutivo della lesione stessa e dell'entità del risarcimento conseguente. Al contrario, il danno all'immagine opera su due distinti piani: uno interno e uno esterno.

Il primo riguarda la rilevanza negativa del fatto dannoso commesso dalle persone fisiche che compongono l'organo amministrativo, diretto e immediato, come la mancanza di produttività rispetto la posizione posseduta all'interno dell'organizzazione ed anche l'indebita percezione stipendiale.

Il secondo attiene la diminuita considerazione nell'utenza e nell'opinione pubblica in relazione al fatto riprovevole che incide sull'Amministrazione intesa sia in senso funzionale sia strumentale.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 355/2010, sul punto, ha avuto modo di ricordare che la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione si ricollega direttamente al precetto costituzionale di buon andamento della P.A. sancito dall'art. 97 Cost. e al principio “*etico*” definito dall'art. 54 Cost. secondo cui i cittadini a cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere non solo di rispettare le leggi ma anche di svolgere il loro dovere con disciplina ed onore<sup>[18]</sup>.

Detti principi impongono per la pubblica amministrazione un modello organizzativo ispirato ai principi di efficacia, efficienza e imparzialità non solo nel suo agire amministrativo ma anche nel suo “*apparire*” preservando il ruolo funzionale che la legge le riserva. In questo senso, l'immagine della pubblica amministrazione costituisce la proiezione esterna della propria organizzazione e del prestigio di cui deve godere.

La sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, n. 26972/2008, chiamata a comporre un contrasto giurisprudenziale tra sezioni in merito alla natura del danno relativo alla tutela dell'immagine della Pubblica Amministrazione, ha escluso che tale lesione sia ricollegabile al “*danno evento*”, in contrapposizione al “*danno conseguenza*”, riconducendolo così quale componente del danno non patrimoniale.

In seguito agli altalenanti orientamenti giurisprudenziali della Corte dei Conti, seguendo i principi di diritto dettati dalle SS. UU. della Cassazione, la magistratura contabile, con la sentenza n. 1-QM/2011 emessa dalle Sezioni Riunite SS.RR., in data 18 gennaio 2011, ha stabilito che il danno all'immagine

della Pubblica amministrazione costituisce un danno non patrimoniale, anche se inteso come “*danno c.d. conseguenza*” alla lesione dell’immagine dell’Ente.

La conseguenza del fatto lesivo non può ricondursi alle «*spese necessarie al ripristino*», le quali, invece, costituiscono quantificazione equitativa del risarcimento.

In questo modo, la patrimonialità del danno all’immagine della P.A. concerne la «*valutazione del pregiudizio subito*», e non anche l’individuazione della sua natura giuridica non patrimoniale.

Se ciò è vero, il danno all’immagine come fatto lesivo o danno evento deve essere valutato oggettivamente ovvero in relazione alla gravità dell’evento-reato avendo riguardo il ruolo che il dipendente possiede all’interno dell’organizzazione amministrativa in ragione proprio della “*proiezione esterna*” dell’organizzazione amministrativa e del prestigio di cui deve godere.

Al contrario, il *clamor fori* costituisce un criterio di valutazione sociale non sufficientemente oggettivo e, come tale, inidoneo a valutare l’entità del pregiudizio subito dalla P.A., ovvero a valutare se e quanto era già compromesso il suo prestigio nel comune modo di sentire sociale.

Da ciò deve desumersi che il *clamor fori* può costituire, semmai, un’aggravante nella valutazione complessiva del danno non patrimoniale ma è inidoneo a determinare, anche in parte, l’elemento costitutivo della fattispecie sanzionatoria. Sulla scorta di tale premessa, sussistevano già dubbi di costituzionalità laddove la norma citata, per la determinazione dell’ammontare del danno rinviava, *de plano*, alla valutazione equitativa del giudice, anche, in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione.

#### **4. Il potere della Corte Costituzionale di dichiarare l’incostituzionalità di norme diverse rispetto a quelle censurate dal Giudice rimettente**

L’art. 27, della legge costituzionale n. 87 del 1953, stabilisce che, sia nei giudizi promossi in via incidentale sia nei giudizi avanzati in via principale, la Corte costituzionale: «*quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell’impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime*».

La norma ricalca sostanzialmente il principio processuale della corrispondenza tra «*chiesto e pronunciato*», dettato dall'art. 112 del codice di procedura civile, secondo cui il Giudice deve pronunciarsi non oltre il limite della domanda.

Il Giudice costituzionale, pertanto, pur riscontrando elementi di incostituzionalità o incompatibilità con il dettato costituzionale di una norma, e qualora ritenga di non poter concludere per una decisione di incostituzionalità (per l'infondatezza o l'inammissibilità) deve, nella parte motiva, invitare il legislatore ad intervenire sul vizio denunciato al fine di rendere conforme la norma al dettato costituzionale mediante il cosiddetto istituto dei "moniti".<sup>[19]</sup> Sul punto, dalla dottrina non sono mancate critiche ai "moniti" costituzionali in relazione al fatto che, in questo modo, la Corte Costituzionale esercita un potere di sollecito che incide sulle funzioni del legislatore arrivando, nei casi in cui detti "moniti" siano accompagnati da indicazioni circa l'ambito e le modalità di intervento<sup>[20]</sup>, a surrogarsi, di fatto, al potere legislativo<sup>[21]</sup>.

Tuttavia, qualora la norma rimessa all'esame della Corte Costituzionale sia strettamente correlata con norme inscindibili e funzionalmente dipendenti alla norma censurata dal Giudice rimettente, la Corte Costituzionale può ampliare il proprio giudizio dichiarando incostituzionali anche le norme conseguenti<sup>[22]</sup>.

La deroga al principio anzidetto si rinviene nella seconda parte dell'art. 27 della legge n. 87/1953, laddove afferma che la Corte Costituzionale «*dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata*».

Lo stretto legame tra norma censurata, e norma funzionalmente inscindibile alla prima, impone alla Corte di evitare che una legge resti in vigore «*quando un'altra, che ne costituisce il necessario presupposto e fondamento, sia dichiarata illegittima*»<sup>[23]</sup>.

Per l'effetto la Corte Costituzionale, con la sentenza 10 aprile 2020 n. 61, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'ultimo periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* riguardo l'obbligatorietà del minimo sanzionatorio per il danno all'immagine in ipotesi di fondatezza della contestazione al dipendente della Pubblica Amministrazione e, esercitando il potere di dichiarazione della "illegittimità costituzionale consequenziale", ha dichiarato, altresì, contrari all'ordinamento costituzionale anche il secondo e terzo comma, ed il comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater*, d.lgs. n. 165 del 2001 introdotto dall'art. 1, comma 1,

lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016, in quanto funzionalmente inscindibili con l'ultimo, «*così da costituire, nel loro complesso, un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega*».

1. Falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze.
2. Norma introdotta dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 116/2016, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. s), della n. 124/2015 Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, anch'essa, in parte travolta dal giudizio della Corte Costituzionale in quanto, accogliendo parzialmente la censura di costituzionalità promossa della regione Veneto contro la legge delega n. 124/2015, poi trasfusa nel Decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, ha stabilito che, in tema di riorganizzazione della dirigenza pubblica, deve ravvisarsi un concorso di competenze statali e regionali. Per l'effetto la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui i decreti attuativi incidenti su interessi degli enti locali siano stati adottati senza una idonea a realizzare del confronto autentico con le autonomie regionali mediante la Conferenza Stato-Regioni e, poiché, le norme di riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni incidono anche gli interessi degli Enti locali diversi dalle Regioni la sede ideale per un concreto confronto era la Conferenza unificata.
3. Al precedente procedimento disciplinare sono stati apportati importanti correttivi con il d.lgs. n. 75/2017 e il d.lgs. n. 118/2017 in cui i termini procedurali, pur rimanendo ordinatori, lasciano ampio spazio nella determinazione del termine iniziale: sicché viene a recuperarsi una "tempestività" spesso frutto dell'inefficienza della stessa amministrazione. Tali novelle sono sostanzialmente finalizzate a limitare i rischi di vizi procedurali, che sovente hanno determinato la nullità della contestazione o del procedimento sanzionatorio.
4. Introdotto dall'art. 69, comma 1, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.
5. All'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni: «a) dopo il comma 1 è inserito il seguente: "*1-bis. Costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso. Della violazione risponde anche chi abbia agevolato con la propria condotta attiva o omissiva la condotta fraudolenta*».
6. All'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni: «b) dopo il comma 3, sono inseriti i seguenti: «*3-bis. Nel caso di cui al comma 1, lettera a), la falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, determina l'immediata sospensione cautelare senza stipendio del dipendente, fatto*

## CERIDAP

*salvo il diritto all'assegno alimentare nella misura stabilita dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti, senza obbligo di preventiva audizione dell'interessato. La sospensione è disposta dal responsabile della struttura in cui il dipendente lavora o, ove ne venga a conoscenza per primo, dall'ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4, con provvedimento motivato, in via immediata e comunque entro quarantotto ore dal momento in cui i suddetti soggetti ne sono venuti a conoscenza. La violazione di tale termine non determina la decadenza dall'azione disciplinare né l'inefficacia della sospensione cautelare, fatta salva l'eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile».*

7. All'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni: «3-ter. Con il medesimo provvedimento di sospensione cautelare di cui al comma 3-bis si procede anche alla contestuale contestazione per iscritto dell'addebito e alla convocazione del dipendente dinanzi all'Ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4. Il dipendente è convocato, per il contraddittorio a sua difesa, con un preavviso di almeno quindici giorni e può farsi assistere da un procuratore ovvero da un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato. Fino alla data dell'audizione, il dipendente convocato può inviare una memoria scritta o, in caso di grave, oggettivo e assoluto impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa per un periodo non superiore a cinque giorni. Il differimento del termine a difesa del dipendente può essere disposto solo una volta nel corso del procedimento. L'Ufficio conclude il procedimento entro trenta giorni dalla ricezione, da parte del dipendente, della contestazione dell'addebito. La violazione dei suddetti termini, fatta salva l'eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile, non determina la decadenza dall'azione disciplinare né l'invalidità della sanzione irrogata, purché non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente e non sia superato il termine per la conclusione del procedimento di cui all'articolo 55-bis, comma 4».
8. All'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni: «Nei casi di cui al comma 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'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. 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».
9. Tra le tante si segnalano i seguenti provvedimenti i quali, ancorché datati, dettano i principi generali, in modo costante, si informa la giurisprudenza europea: CEDU del 26 aprile 1979, Sunday Times c. Regno Unito; CEDU 7 dicembre 1976, Handyside c. Regno

Unito secondo cui: *«I principi di ragionevolezza e proporzionalità richiedono, invece, che le restrizioni ai diritti perseguano un fine pubblico legittimo e realizzino un “giusto equilibrio tra gli interessi generali della comunità e le esigenze di protezione dei diritti fondamentali degli individui», tenuto conto del variabile «margine di apprezzamento” riconosciuto alle Autorità. In ultimo: Grand Chamber. sentenza 17 ottobre 2019 (ric. 1874/13) López Ribalda e altri c. Spagna.*

10. Come introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 116 del 2016.
11. L'art. 17, comma 1, lett. s), di tale legge n. 124/2015 - diversamente dalla legge n. 15/2009 con cui il legislatore aveva espressamente autorizzato il Governo a prevedere, nei confronti del dipendente resosi responsabile dell'addebito, il risarcimento del danno - si limita ad autorizzare il Governo a riordinare la materia mediante l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici, definendo i tempi dell'azione disciplinare.
12. In questo senso: Canzian, La riviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto, Giappichelli, 2018.
13. In questo modo la sentenza n. 61/2020 della Corte Costituzionale richiamando le argomentazioni del giudice rimettente: *«anche in ragione della natura di mero «riordino» del decreto legislativo in materia disciplinare, fissata espressamente dall'art. 17 della legge n. 124 del 2015, il giudice a quo sostiene che il legislatore delegato non avrebbe potuto introdurre norme di diritto sostanziale volte a fissare criteri di liquidazione del danno all'immagine da falsa attestazione della presenza in servizio fissando una soglia sanzionatoria inderogabile nel minimo, che potrebbe essere sproporzionata rispetto al caso concreto».*
14. La Corte Costituzionale, nella parte motiva, ricorda i limiti della delega al Governo affermando che in tale contesto è particolarmente significativa l'espressa prescrizione (art. 16, comma 2, della legge n. 124 del 2015) secondo cui, *«[n]ell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi generali: 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; [...], in tal modo lasciando al legislatore delegato ridottissimi margini innovativi, tanto che, nella fissazione degli ulteriori principi e criteri direttivi (come previsto dall'art. 16, comma 3), il successivo art. 17 definisce i decreti delegati come espressamente finalizzati al «riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche».* Nei casi in cui la delega sia così stringente il legislatore delegato elimina margini di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative che non possono trarsi nemmeno "indirettamente" dovendosi attenere *«strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante»* e dunque in chiaro contrasto con l'art. 76 della Costituzione così come la stessa Corte delle leggi ha più volte

- ricordato nei suoi precedenti giurisprudenziali (tra le tante: Corte Cost., n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010).
15. Art. 17 del decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174.
  16. Tra le tante Corte dei conti, sez. Piemonte, 15 febbraio 2011, n. 44
  17. In questo senso, P. Evangelista, *Responsabilità amministrativa e amministratori delle società a partecipazione pubblica: il punto dopo i revirements giurisprudenziali*, in *Riv. Corte dei Conti*, Aprile 2014.
  18. Precetto costituzionale che sembra ricollegarsi all'art. 98 Cost secondo cui i « *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*».
  19. M. Bellocci – T. Giovannetti, *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro di studio con la Corte costituzionale di Ungheria, Palazzo della Consulta, 11 giugno 2010: «*La Corte Costituzionale ricorre quando, per varie ragioni, pur riscontrando l'esistenza di situazioni di problematica compatibilità (se non di radicale incompatibilità) della legislazione con il dettato costituzionale, ritiene di non poter giungere ad una dichiarazione di incostituzionalità e conclude il giudizio con una decisione di infondatezza o di inammissibilità. La caratteristica di queste decisioni è, tuttavia, quella di contenere, in motivazione, un invito al legislatore affinché questi intervenga a sanare il vizio di costituzionalità ed a modificare la disciplina oggetto del sindacato in modo tale da renderla conforme a Costituzione. In certi casi il monito è talmente deciso e pressante da essere accompagnato da una sorta di minaccia di una possibile successiva decisione di accoglimento, ciò che si verifica soprattutto quando la Corte rilevi una prolungata inerzia del legislatore nel rimuovere situazioni di incostituzionalità già accertate in precedenti sentenze monitorie. Quando la decisione riconosce apertamente il contrasto tra la normativa impugnata ed i principi costituzionali con formule che non lasciano spazi a dubbi sull'esistenza della situazione di incostituzionalità si è soliti parlare, in dottrina, di sentenze di incostituzionalità accertata, ma non dichiarata o di sentenze di rigetto o di inammissibilità, con accertamento di incostituzionalità. Il rinvio della dichiarazione di incostituzionalità è, in questi casi, essenzialmente dovuto alla volontà della Corte di rispettare la discrezionalità del legislatore*»,  
[https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU%20219\\_Tipologia\\_decisioni.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU%20219_Tipologia_decisioni.pdf)
  20. Per completezza occorre ricordare che la CEDU con sentenza 21.07.2015, Oliari e Altri contro Italia, nel sanzionare lo Stato italiano, ex art. 8 CEDU, ha implicitamente riconosciuto il “moniti” della Corte costituzionale sulle unioni omosessuali eccedendo, secondo la Corte EDU, il margine di discrezionalità è violato l’obbligo positivo «*disattendendo i moniti della corte costituzionale che ha segnatamente in ripetutamente sollecitato e riconoscimento giuridico dei pertinenti diritti e doveri*», in questo senso C. Masciotta, *Costituzione e CEDU nell'evoluzione giurisprudenziale della sfera familiare*, Firenze University Press, 2017.
  21. N. Occhicupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*,

## CERIDAP

Bologna, 1978, *passim*.

22. R. Nevola (a cura di), Corte Costituzionale, Quaderno processuale del Servizio Studi, *Tecniche decisorie e tipologie di decisioni della Corte costituzionale. Le dichiarazioni di illegittimità nella giurisprudenza costituzionale*, 2016, STU 295; M. Bellocchi – T. Giovannetti, *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale*, cit.
23. Così testualmente la relazione illustrativa della Legge 11 marzo 1953, n. 87 «*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*».