

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 55-QUATER DEL DECRETO LEGISLATIVO 30 MARZO 2001, N. 165, AI SENSI DELL'ARTICOLO 17, COMMA 1, LETTERA S), DELLA LEGGE 7 AGOSTO 2015, N. 124, SUL LICENZIAMENTO DISCIPLINARE.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 97 della Costituzione;

Vista la legge 7 agosto 2015, n. 124, recante riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, e, in particolare, l'articolo 17, comma 1, lettera s), recante delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e, in particolare gli articoli 55, 55-bis, 55-ter, 55-quater, 55-quinquies, 55-sexies come successivamente modificati dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del.....;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del

Acquisito il parere della Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espresso nella riunione del.....;

Acquisito il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del

Su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;



EMANA

il seguente decreto legislativo

ART. 1

(Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)

1. 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 servizio 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.";
- 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, 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, 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 competente 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 del suddetto termine non determina la decadenza dall'azione disciplinare né l'inefficacia della sospensione cautelare, fatta salva la responsabilità del dipendente che ne sia responsabile.
- 3-ter. Nei casi di cui al comma 3-bis, il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora, contestualmente al provvedimento di sospensione cautelare di cui al predetto comma 3-bis, trasmette gli atti all'ufficio competente di cui all'articolo 55-bis, comma 4, per l'avvio del procedimento disciplinare. Quest'ultimo ufficio, dopo avere ricevuto gli atti, o comunque dopo essere venuto a conoscenza del fatto, avvia immediatamente il procedimento disciplinare, che deve concludersi entro trenta giorni.



3-quater. 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 quindici 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 centoventi 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.

3-quinquies. Nei casi di cui al comma *3-bis*, per i dirigenti, ovvero, negli enti privi di qualifica dirigenziale, per i responsabili di servizio competenti, l'omessa comunicazione di cui all'ufficio competente di cui all'articolo *55-bis*, comma 4, l'omessa attivazione del procedimento disciplinare e l'omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare costituiscono fattispecie disciplinare punibile con il licenziamento e costituiscono omissione d'atti di ufficio.”.

ART. 2

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Nel quadro della più ampia delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ad oltre sei anni dall'emanazione della cosiddetta "riforma Brunetta" in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, il Parlamento, con l'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo a intervenire - attraverso uno o più decreti legislativi da emanarsi, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge - sulla disciplina relativa alla responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti con norme finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare.

La scelta di dedicare al licenziamento disciplinare e ai comportamenti che ne sono causa un simile rilievo è sintomatica della centralità che il Governo ha inteso riconoscere all'azione disciplinare nei confronti dei comportamenti fraudolenti che possono verificarsi all'interno delle sedi di lavoro pubbliche, quale strumento per la promozione del processo di radicale riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, anche sotto il profilo dell'efficienza, della produttività e della legalità.

La volontà è quella di combattere il fenomeno dell'assenteismo e della illegalità nella PA (causa di disuguaglianze, di inefficienza e di ingenti costi) e di evitarne il perpetrarsi. Con il decreto legislativo in esame si riconosce una maggiore gravità alla condotta del pubblico dipendente che attesta falsamente la sua presenza, allargandone contestualmente l'ambito di applicazione. Tale condotta comporterà la sospensione cautelare immediata senza stipendio del dipendente entro quarantotto ore, e, se confermata, potrà comportare il licenziamento del dipendente ritenuto colpevole entro trenta giorni.

Ciò permetterà di superare la complessità della situazione attuale in cui - nonostante le sanzioni disciplinari e la responsabilità dei dipendenti pubblici, previste dagli articoli da 67 a 73 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009 - continuano a verificarsi casi di false attestazioni della presenza da parte di pubblici dipendenti, come nei recenti fatti di cronaca che hanno coinvolto il Comune di Sanremo in cui sono state arrestate 35 persone e indagate altre 195.

Come anticipato, attualmente la materia è disciplinata dagli articoli da 67 a 73 del decreto n. 150 del 2009 che disciplinano le sanzioni disciplinari e la responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'articolo 69 introduce gli articoli da 55-bis a 55-novies al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. L'articolo 55-bis, nel disciplinare forme e termini del procedimento disciplinare, prevede procedure differenziate a seconda della gravità delle infrazioni. Per le infrazioni meno gravi, è prevista la contestazione scritta dell'addebito entro venti giorni dalla notizia e la decisione entro i successivi sessanta giorni; per quelle più gravi è prevista la trasmissione degli atti all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, con termini raddoppiati.

L'articolo 55-ter regola i rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale, prevedendo la prosecuzione e la conclusione del procedimento disciplinare anche in pendenza del procedimento penale.

L'articolo 55-quater prevede il licenziamento disciplinare senza preavviso nei casi di falsa attestazione della presenza in servizio o giustificazione con certificazione medica falsa, falsità



documentali o dichiarative all'atto dell'instaurazione del rapporto o nelle progressioni di carriera, condotte aggressive o moleste o comunque lesive dell'onore e dignità personale altrui, condanna penale definitiva con pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Viene mantenuta ferma la disciplina del licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo.

Il licenziamento disciplinare con preavviso è previsto nei casi di assenza priva di valida giustificazione per un periodo superiore a tre giorni nell'arco di un biennio o di sette giorni negli ultimi dieci anni e ingiustificato rifiuto al trasferimento, nonché per insufficiente rendimento nell'arco di almeno un biennio dovuto a una reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa.

L'articolo 55-*quinquies* prevede il reato di false attestazioni o certificazioni laddove il lavoratore attesti falsamente la propria presenza in servizio con alterazione dei sistemi di rilevamento o giustificando l'assenza dal servizio tramite certificazione medica falsa.

L'articolo 55-*sexies* prevede la condanna al risarcimento del danno derivante dalla violazione da parte del lavoratore dipendente degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, con sospensione dal servizio e privazione della retribuzione da 3 giorni a 3 mesi, in proporzione all'entità del risarcimento.

Per i dirigenti la responsabilità civile configurabile nello svolgimento del procedimento disciplinare è limitata ai casi di dolo e colpa grave.

Ai fini del potenziamento del livello di efficienza degli uffici pubblici e del contrasto ai fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo, il presente decreto risponde alle esigenze più urgenti tra quelle individuate dal Governo attraverso i seguenti principali interventi:

- ampliamento del novero delle ipotesi riconducibili alla fattispecie "falsa attestazione della presenza in servizio";
- introduzione della sanzione della sospensione cautelare senza stipendio del dipendente pubblico nei casi di "falsa attestazione della presenza in servizio", da irrogarsi immediatamente e comunque entro 48 ore;
- introduzione di un procedimento disciplinare "accelerato" nei casi di "falsa attestazione della presenza in servizio";
- introduzione dell'azione di responsabilità per danni di immagine della PA nei confronti del dipendente sottoposto ad azione disciplinare per assenteismo;
- estensione della fattispecie di reato "Omissione d'atti d'ufficio", di cui all'articolo 328 del Codice penale, ai casi in cui il dirigente (o il responsabile del servizio) ometta l'adozione del provvedimento di sospensione cautelare o l'attivazione del procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che abbia attestato falsamente la propria presenza;
- estensione della responsabilità disciplinare del dirigente (o del responsabile del servizio) e irrogazione della sanzione del licenziamento disciplinare ai casi in cui lo stesso ometta l'adozione del provvedimento di sospensione cautelare o l'attivazione del procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che abbia attestato falsamente la propria presenza.

Il presente decreto si compone di due articoli il cui contenuto viene di seguito descritto.

Articolo 1

L'articolo 1 modifica l'articolo 55-*quater* del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, che disciplina la fattispecie del "licenziamento disciplinare".

Viene inserito il comma 1-*bis* che amplia il novero delle ipotesi riconducibili alla fattispecie di falsa attestazione della presenza. Ai sensi del nuovo comma, costituisce "falsa attestazione della presenza in servizio" qualunque condotta posta in essere, anche attraverso l'ausilio di terzi, al fine di far



risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione circa il rispetto dell'orario di lavoro del dipendente stesso. Viene precisato, inoltre, che di tale violazione risponde anche chi abbia agevolato, con comportamenti attivi o omissivi, la condotta fraudolenta. Il fine è di consentire all'amministrazione di colpire il maggior numero di comportamenti fraudolenti posti in essere dai propri dipendenti per attestare falsamente la propria presenza in ufficio. L'attuale definizione di "falsa attestazione della presenza in servizio", infatti, risulta troppo generica e limitata.

Vengono poi inseriti i commi 3-bis, 3-ter, 3-quater e 3-quinquies.

Con i commi 3-bis e 3-ter viene introdotto, in particolare, un procedimento disciplinare "accelerato" nei casi di "falsa attestazione della presenza in servizio" (come sopra definita). In questi casi il comma 3-bis prevede che, qualora la violazione sia accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, il responsabile della struttura presso la quale il dipendente presta servizio o l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari dovrà disporre, immediatamente e comunque entro quarantotto ore dal momento in cui la violazione è accertata, senza obbligo di preventiva audizione dell'interessato, la sospensione cautelare senza stipendio del dipendente. Viene precisato, inoltre, che il superamento di tale termine non determina la decadenza dell'azione disciplinare né l'inefficacia della sospensione cautelare.

Il comma 3-ter prevede che, nelle stesse fattispecie regolate dal comma 3-bis, il responsabile della struttura presso la quale il dipendente presta servizio, contestualmente all'irrogazione della sospensione cautelare, dovrà trasmettere gli atti all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari che darà avvio al relativo procedimento disciplinare da concludersi entro trenta giorni. La volontà è di procedere velocemente all'accertamento e alla relativa sanzione del comportamento fraudolento con termini più che dimezzati rispetto a quelli previsti dalla normativa attuale. La sospensione cautelare, inoltre, consentirà di "anticipare" gli effetti del licenziamento disciplinare nei casi più gravi di "falsa attestazione della presenza in servizio" attraverso l'allontanamento, senza stipendio, del dipendente dalla sede di lavoro. Ovviamente, l'aggravamento del procedimento disciplinare è giustificato solamente nei casi in cui la condotta fraudolenta venga accertata in flagranza o attraverso altri strumenti (strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze) che consentano una immediata e presumibilmente certa contestazione al dipendente.

Il comma 3-quater prevede che le stesse ipotesi declinate al comma 3-bis comportino la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti ed entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento, potrà procedere per danni di immagine della PA nei confronti del dipendente licenziato per assenteismo. 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 regime sanzionatorio, oltre ad avere funzione punitiva, avrà, considerata l'ingenza della sanzione minima, carattere deterrente.

Infine, il comma 3-quinquies prevede che le stesse ipotesi declinate al comma 3-bis comportino responsabilità disciplinare del dirigente (o del responsabile del servizio) nei casi in cui lo stesso ometta l'adozione del provvedimento di sospensione cautelare o l'attivazione del procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che abbia attestato falsamente la propria presenza. Tali fattispecie costituiscono, ai sensi dello stesso comma 3-quinquies, ipotesi che rientrano nel reato di "Omissione d'atti d'ufficio", di cui all'articolo 328 del Codice penale, e possono comportare il licenziamento disciplinare del dirigente (o del responsabile del servizio).

L'articolo 2 contiene la clausola di invarianza finanziaria per cui dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



20 gennaio 2016

RELAZIONE TECNICA

Lo schema di decreto legislativo, in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, riconosce una maggiore gravità alla condotta del pubblico dipendente che attesta falsamente la sua presenza in servizio, allargandone contestualmente l'ambito di applicazione. Tale condotta comporterà la sospensione cautelare immediata senza stipendio del dipendente entro quarantotto ore, e, se confermata, potrà comportare il licenziamento del dipendente ritenuto colpevole entro trenta giorni. Viene previsto, inoltre, che le stesse ipotesi comporteranno la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti ed entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento, potrà procedere per danni di immagine della PA nei confronti del dipendente licenziato per assenteismo. L'ammontare del danno risarcibile sarà rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non potrà essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia.

Infine, viene prevista la responsabilità disciplinare del dirigente (o del responsabile del servizio) nei casi in cui lo stesso ometta l'adozione del provvedimento di sospensione cautelare o l'attivazione del procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che abbia attestato falsamente la propria presenza. Tali fattispecie costituiscono, inoltre, ipotesi che rientrano nel reato di "Omissione d'atti d'ufficio", di cui all'articolo 328 del Codice penale, e possono comportare il licenziamento disciplinare del dirigente (o del responsabile del servizio).

Dalla sospensione cautelare e dal licenziamento dei dipendenti fraudolenti derivano evidenti risparmi, così come dall'irrogazione della sanzione per danni di immagine.

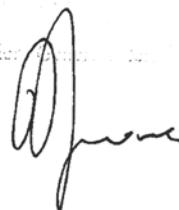
Dall'intervento normativo in esame in ogni caso non deriveranno nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



X RISPONDO

25 GEN. 2016

Il Dirigente





ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Titolo: decreto legislativo recante “Modifiche all’articolo 55-*quater* del decreto legislativo decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell’articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare”.

Referente: dott. Giorgio Criscuolo – tel. 06.68997056 - g.criscuolo@governo.it.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.*

Le modifiche all’articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, si inseriscono nella cornice più ampia degli interventi di riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche previsti dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, con specifico riguardo all’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, co. 1, lett. s)). L’intervento normativo è volto a modificare e a integrare il testo del citato articolo 55-*quater* del decreto legislativo n. 165 del 2001, che nel corso degli anni necessita di un perfezionamento; la finalità è quella di combattere il fenomeno dell’assenteismo e della illegalità nella PA (causa di disuguaglianze, di inefficienza e di ingenti costi) e di evitarne il perpetrarsi. Con il decreto legislativo in esame si riconosce una maggiore gravità alla condotta del pubblico dipendente che attesta falsamente la sua presenza, allargandone contestualmente l’ambito di applicazione. Tale condotta comporterà la sospensione immediata senza stipendio del dipendente entro quarantotto ore, e, se confermata, potrà comportare il licenziamento del dipendente ritenuto colpevole entro trenta giorni.

Ciò permetterà di superare la complessità della situazione attuale in cui - nonostante l’attuale regime sanzionatorio e di responsabilità dei dipendenti pubblici - continuano a verificarsi casi di false attestazioni della presenza da parte di pubblici dipendenti, come nei recenti fatti di cronaca che hanno coinvolto il Comune di Sanremo in cui sono state arrestate 35 persone e indagate altre 195.

In particolare, il decreto legislativo in esame mira a:

- aumentare il novero dei casi di “falsa attestazione della presenza in servizio”;
- introdurre la sanzione della sospensione cautelare senza stipendio del dipendente nei casi di “falsa attestazione della presenza in servizio”;
- introdurre un procedimento disciplinare “accelerato” nei casi di “falsa attestazione della presenza in servizio”;
- introdurre un’azione di responsabilità per danni di immagine della PA, più efficace e veloce, nei confronti del dipendente sottoposto ad azione disciplinare per assenteismo;

- estendere la fattispecie di reato "Omissione d'atti d'ufficio", di cui all'articolo 328 del Codice penale, ai casi in cui il dirigente (o il responsabile del servizio) ometta l'adozione del provvedimento di sospensione cautelare o l'attivazione del procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che abbia attestato falsamente la propria presenza;
- estensione della responsabilità disciplinare del dirigente (o del responsabile del servizio) e irrogazione della sanzione del licenziamento disciplinare ai casi in cui lo stesso ometta l'adozione del provvedimento di sospensione cautelare o l'attivazione del procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che abbia attestato falsamente la propria presenza.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il presente decreto legislativo mira a superare la complessità della situazione attuale in cui - nonostante la vigente disciplina - continuano a verificarsi casi di false attestazioni della presenza da parte di pubblici dipendenti, come nei recenti fatti di cronaca che hanno coinvolto il Comune di Sanremo in cui sono state arrestate 35 persone e indagate altre 195.

Come anticipato, attualmente la materia è disciplinata dagli articoli da 67 a 73 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che disciplinano le sanzioni disciplinari e la responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'articolo 69 introduce gli articoli da 55-*bis* a 55-*novies* al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. L'articolo 55-*bis*, nel disciplinare forme e termini del procedimento disciplinare, prevede procedure differenziate a seconda della gravità delle infrazioni. Per le infrazioni meno gravi, è prevista la contestazione scritta dell'addebito entro venti giorni dalla notizia e la decisione entro i successivi sessanta giorni; per quelle più gravi è prevista la trasmissione degli atti all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, con termini raddoppiati.

L'articolo 55-*ter* regola i rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale, prevedendo la prosecuzione e la conclusione del procedimento disciplinare anche in pendenza del procedimento penale.

L'articolo 55-*quater* prevede il licenziamento disciplinare senza preavviso nei casi di falsa attestazione della presenza in servizio o giustificazione con certificazione medica falsa, falsità documentali o dichiarative all'atto dell'instaurazione del rapporto o nelle progressioni di carriera, condotte aggressive o moleste o comunque lesive dell'onore e dignità personale altrui, condanna penale definitiva con pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Viene mantenuta ferma la disciplina del licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo.

Il licenziamento disciplinare con preavviso è previsto nei casi di assenza priva di valida giustificazione per un periodo superiore a tre giorni nell'arco di un biennio o di sette giorni negli ultimi dieci anni e ingiustificato rifiuto al trasferimento, nonché per insufficiente rendimento nell'arco di almeno un biennio dovuto a una reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa.

L'articolo 55-*quinquies* prevede il reato di false attestazioni o certificazioni laddove il lavoratore attesti falsamente la propria presenza in servizio con alterazione dei sistemi di rilevamento o giustificando l'assenza dal servizio tramite certificazione medica falsa.

L'articolo 55-*sexies* prevede la condanna al risarcimento del danno derivante dalla violazione da parte del lavoratore dipendente degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, con sospensione dal servizio e privazione della retribuzione da 3 giorni a 3 mesi, in proporzione all'entità del risarcimento.

Per i dirigenti la responsabilità civile configurabile nello svolgimento del procedimento disciplinare è limitata ai casi di dolo e colpa grave.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

Il presente decreto legislativo apporta modifiche al solo articolo 55-*quater* del decreto legislativo n. 165 del 2001, in materia di licenziamento disciplinare,

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Il decreto è coerente con i principi costituzionali sulla delegazione legislativa e sulle norme che garantiscono efficienza e legittimità dell'azione della pubblica amministrazione.

5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Il presente decreto è stato predisposto nel rispetto della ripartizione delle competenze legislative, delineate dall'articolo 117 della Costituzione, fra Stato e Regioni e nel rispetto delle attribuzioni degli enti locali, valorizzando il relativo apporto per gli interventi di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Il presente provvedimento è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Il presente decreto non interviene su materie già disciplinate con norme di rango secondario.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non si segnalano disegni di legge di analoga portata presentati in Parlamento.

9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano giudizi di costituzionalità pendenti incidenti su aspetti specifici trattati dal decreto legislativo in esame. Le norme contenute nel presente provvedimento non appaiono in dissonanza con i principi della giurisprudenza costituzionale nella materia di riferimento. Le prevalenti linee giurisprudenziali saranno analizzate nelle analisi tecnico-normative dei singoli decreti legislativi attuativi oggetto delle delegazioni.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.

L'intervento, in un'ottica di riorganizzazione, razionalizzazione, riordino normativo e semplificazione 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, risulta in linea con le norme in materia derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedure di infrazione rilevanti ai fini degli interventi specifici di semplificazione.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Le disposizioni del provvedimento non comportano problematiche di compatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea o giudizi pendenti davanti alla stessa.

14) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo o giudizi pendenti davanti alla stessa.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Non risultano particolari indicazioni di linee prevalenti della regolamentazione in altri Stati membri dell'Unione europea rilevanti ai fini degli interventi specifici in esame.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

16) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

L'intervento normativo non introduce nuove definizioni ma amplia l'ambito di applicazione della condotta di "falsa attestazione della presenza in servizio" ad ipotesi prima non previste.

17) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

Sono stati verificati i richiami esterni, facendo riferimento alla versione vigente degli stessi.

18) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.*

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa per modificare e integrare l'articolo 55-*quater* del decreto legislativo n. 165 del 2001.

19) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti e non sono presenti abrogazioni espresse.

20) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Il decreto legislativo non contiene norme aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

21) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non risultano aperte deleghe legislative su punti oggetto degli interventi specifici in esame.

22) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.*

Non sono previsti atti attuativi successivi.

23) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.*

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati i dati già disponibili presso le amministrazioni e gli enti interessati.

Schema di decreto legislativo recante modifiche all'art. 55-quater del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, sul licenziamento disciplinare. Consultazione sindacale.

In data 4 febbraio 2016, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica – Sala Ezio Tarantelli - con inizio alle ore 10.00, alla presenza della Ministra per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, **Marianna Madia** e del Cons. **Bernardo Polverari**, Capo di Gabinetto del Dipartimento della Funzione pubblica, si è svolto l'incontro con le Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative secondo la normativa vigente sull'ipotesi di decreto legislativo in oggetto, ai fini della consultazione prevista dall'art. 17, comma 1, della legge n. 124 del 2015.

Hanno partecipato alla riunione le Organizzazioni Sindacali: CGIL, CISL, UIL, CGU-CISAL, CIDA, CONFEDIR, CONFISAL, COSMED, CSE, USB, USAE, UGL. Con congruo anticipo rispetto alla data della riunione stessa erano state consegnate alle stesse Oo.Ss. copie dello schema del decreto in oggetto.

La **Ministra Marianna Madia** ha preliminarmente chiarito la *ratio* del provvedimento, riassumendone i principali contenuti e descrivendo l'*iter* che lo stesso dovrà seguire ai fini della sua approvazione.

Le **Oo.Ss.**, nei loro interventi (di seguito riassunti), pur condannando i comportamenti fraudolenti di alcuni dipendenti pubblici, che il provvedimento normativo intende perseguire, hanno manifestato – con riferimento al provvedimento *in itinere* - alcune perplessità.

L'**USAE**, ha sostenuto che:

- le norme preposte a sanzionare, fino al licenziamento, i dipendenti pubblici che compiono atti illegittimi già sono presenti nell'ordinamento;
- il provvedimento legificherebbe la materia disciplinare, svuotando ulteriormente la contrattazione;
- possono sussistere problemi nell'interconnessione tra la nuova disciplina e il sistema della giustizia. Si domanda come la nuova disciplina ricada e vada a modificare le norme di procedura penale e civile.

È quindi intervenuta la **CGIL**, affermando che:

- l'audizione delle organizzazioni sindacali dovrebbe assumere carattere sostanziale e non formale, costituendo le premesse per la costituzione di un tavolo preordinato all'analisi del merito tecnico del provvedimento;
- nel provvedimento sembrano essere presenti alcune antinomie normative. Ad esempio, si rischia di finire per ritenere più grave la condotta di chi falsifica la presenza in servizio, rispetto a chi è coinvolto in episodi di corruzione;
- provvedimenti come quelli in discussione rischiano di lasciare in secondo piano riforme più organiche della Pubblica Amministrazione. Auspica, quindi, un confronto con le Oo.Ss. anche sulle altre materie oggetto di riforma;
- sarebbe stato preferibile che la materia in oggetto fosse trattata nell'ambito della contrattazione collettiva e non per via legislativa.

La **UIL** ha formulato osservazioni di metodo, sostenendo in particolare che:

- sarebbe stato più utile un confronto con le Oo.Ss. sulle tematiche oggetto del provvedimento normativo prima che le questioni esaminate diventassero di dominio pubblico sugli organi di informazione;
- fermo restando che i comportamenti assunti da alcuni dipendenti risultano inaccettabili, non bisogna vanificare il diritto alla difesa;
- la questione delle sanzioni va riequilibrata nell'ottica di più organiche riforme sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

È quindi intervenuta la **CIDA**, che ha evidenziato come:

- la materia delle sanzioni disciplinari sia stata più volte oggetto di riforma, ma sempre con scarsi effetti applicativi;
- l'efficacia e l'efficienza della Pubblica Amministrazione, vada sostenuta anche premiando il merito, oltre che sanzionando le condotte fraudolente.

La **CONFSAL**, ha evidenziato come:

- il principio, condiviso, della responsabilità delle condotte illecite non possa portare ad ipotesi di giustizia sommaria con contrazione del diritto di difesa;
- il provvedimento non risolve il problema della quantificazione del danno all'immagine della P.A. e potrebbe generare un potenziale ulteriore ingolfamento dei tribunali.

La **CGU-CISAL** ha evidenziato che:

- in alcuni dei casi, rappresentati dai principali media, appare impressionante la sistematicità con cui avvengono alcuni comportamenti fraudolenti: in questi casi pare inescusabile il comportamento del dirigente. Occorre, quindi, chiarire meglio le responsabilità dei dirigenti;
- il termine "agevolare", previsto nel nuovo testo dell'articolo 55-*quater*, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001, non appare chiaro;
- il termine di 30 giorni, previsto per la chiusura dei procedimenti, non è coordinato con quello previsto nell'art. 55-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001;
- non appare circostanza sufficiente per l'azione disciplinare la corrispondenza tra quanto testimoniato dai filmati e l'assenza, che deve comunque essere certificata dal dirigente (il lavoratore, per esempio, potrebbe recarsi in servizio esterno per motivi di servizio);
- le sanzioni devono essere proporzionali all'entità della condotta fraudolenta.

La **CONFEDIR** ha:

- auspicato che l'incontro non si esaurisca in una semplice cortesia istituzionale, ma assuma carattere sostanziale;
- accolto con favore la precisazione della nozione di "falsa attestazione" (aggiunta del comma 1-*bis* all'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001) ma anche dell'introduzione, in caso di falsa attestazione della presenza, della sospensione obbligatoria dal servizio;
- ipotizzato come il termine di 30 giorni per la scadenza del procedimento disciplinare appaia difficilmente rispettabile (oltre che non in linea con quanto previsto dall'art. 55-*bis* del d.lgs. 165/2001);
- suggerito di chiarire che il termine di 48 ore decorra "dalla conoscenza dei fatti";
- criticato l'assenza della previsione del licenziamento, senza graduazione delle sanzioni;
- auspicato l'abolizione degli uffici competenti nel procedimento disciplinare, con devoluzione delle relative competenze in capo ai dirigenti;

- disapprovato la definizione per via legislativa di tematiche come quella in argomento, per le quali la legge dovrebbe definire solamente una cornice con rinvio alla disciplina di dettaglio definita dai CCNL.

La **COSMED**:

- ha evidenziato che il provvedimento in oggetto sembra essere stato dettato dal sistema mediatico, quando invece le urgenze di riforma sarebbero altre come quelle collegate alla regolazione del lavoro flessibile;
- pur ribadendo la non ostilità preconcepita, nel merito, al contenuto del provvedimento, ipotizza la possibile inefficacia di disposizioni come quella in oggetto che si inserisce in una materia di sensibilità costituzionale.

La **USB**, ha osservato che:

- il provvedimento non appare urgente, poiché le norme per sanzionare le condotte fraudolente già esistono, tanto è vero che si registrano diversi casi di licenziamento nel settore pubblico;
- se l'obiettivo del provvedimento è quello di aumentare l'efficienza della P.A., come si legge nella relazione illustrativa, le condotte sanzionate rispetto al funzionamento del sistema un hanno peso minimo. Molto maggiore risulta a questo scopo l'incidenza dei tagli degli organici, delle nomine politiche dei dirigenti, degli effetti della disorganizzazione, ecc.;
- l'obiettivo della P.A. è quello di soddisfare l'utenza. Per cui, più che intervenire attraverso misure sanzionatorie, occorre garantire l'efficienza del servizio pubblico e gratificare il personale attraverso il rinnovo del contratto collettivo con risorse sufficienti;
- il provvedimento in questione sembra avere una valenza propagandistica ed essere parte integrante di un processo di smantellamento della P.A..

La **CISL**, ha auspicato che:

- il decreto in discussione chiuda il periodo della "retorica dei fannulloni" per permettere un approccio più organico ai problemi delle pubbliche amministrazioni. Per aumentare efficacia ed l'efficienza della P.A., occorrono, in particolare, interventi sull'organizzazione del lavoro (giacché proprio la disorganizzazione tende a favorire i "fannulloni", che sanno come difendersi con cavilli giuridici), che garantiscano la partecipazione, il coinvolgimento, la valutazione, gli investimenti, la chiarezza degli obiettivi e della *mission*,

escludano l'invasione della politica nella fase del reclutamento, incentivano la contrattazione (da svolgersi più in prossimità possibile rispetto al luogo di lavoro). Su tutte queste materie vi è necessità di un confronto serio tra parte pubblica e sindacati.

Il CSE, ha sostenuto che:

- provvedimenti come quelli in oggetto possono creare effetti contrari a quelli voluti, in quanto le discipline contrattuali risultano addirittura più severe rispetto a quelle normative (si fa l'esempio del CCNL del comparto Agenzie Fiscali che prevede che, in caso di condotte fraudolente, la sospensione avvenga "immediatamente" e non dopo le 48 ore previste nello schema di decreto). Auspica quindi una maggiore chiarezza sulle fattispecie sanzionabili, i ruoli, i procedimenti, i tempi;
- non appare chiaro il significato del verbo "agevolare", richiamato al comma 1-bis del nuovo testo dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001;
- un problema irrisolto è legato alle verifiche esterne (si fa l'esempio del lavoratore pubblico che, a Bologna, è stato allontanato dal dirigente dopo aver denunciato condotte fraudolente di colleghi);
- vanno meglio chiarite le responsabilità dei dirigenti;
- non deve esservi un arbitrio procedurale.

Ultima tra le Oo.Ss., è intervenuta l'UGL, che:

- ha espresso disaccordo verso le generalizzazioni che vedono gli impiegati pubblici presentati come fannulloni nonché verso le campagne mediatiche contro i lavoratori pubblici in prossimità dei rinnovi contrattuali;
- ha posto il problema dei controlli nelle PP.AA. dove non sono in dotazione i badge e la presenza si attesta mediante la firma.

La **Ministra** Marianna Madia ha concluso la riunione chiarendo nuovamente il significato etico del provvedimento, che intende evitare i paradossi della legislazione vigente che, nelle more della definizione del procedimento disciplinare, permette ai dipendenti di rimanere al proprio posto di lavoro anche a fronte di prove evidenti e per periodi anche prolungati. Ha chiarito come questi comportamenti vadano repressi proprio per meglio tutelare l'immagine del dipendente pubblico.

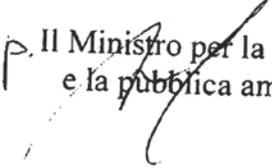
Ha espresso disaccordo con chi ha sostenuto che l'approccio del Governo, nella riforma del lavoro pubblico, sia di tipo punitivo, quando invece si stanno verificando politiche collegate ad innovazione, digitalizzazione, maggior efficienza dei servizi pubblici locali.

Ha, quindi, risposto ad una serie di questioni particolari sollevate nel corso dell'incontro. Ha evidenziato come nella settore sanitario le norme recenti hanno svincolato la nomina del Direttore Sanitario dall'influsso della politica, prevedendo la revoca in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, fra i quali assume particolare rilievo la trasparenza nella gestione delle risorse.

Ha ribadito la propria soddisfazione per la gestione delle questioni connesse al personale delle province, che in nessun caso ha perso il proprio posto di lavoro.

Non ha escluso la possibilità di modifiche al testo del decreto ed ha offerto una apertura al confronto sul nuovo testo unico del lavoro pubblico, spiegando le ragioni del ritardo nei rinnovi contrattuali.

La riunione è terminata intorno alle ore 12.15.


P. Il Ministro per la semplificazione
e la pubblica amministrazione