

La riforma Madia e gli schemi dei decreti attuativi



1

**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.**

**Le prime osservazioni
di Cgil Cisl Uil**

1

**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.**

1.1 Lo schema di decreto

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.	COMMENTO PER SINGOLE NORME
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	
<i>(Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)</i>	
1. All'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:	

<p>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.”;</p>	<p>La relazione tecnica al provvedimento asserisce che con la fattispecie descritta, il decreto <u>amplia il novero delle ipotesi</u> riconducibili alla falsa attestazione della presenza in servizio, già regolata dalla riforma Brunetta. Tuttavia, è fin troppo evidente che si tratta solo di una specificazione della casistica già perfettamente rientrante nel D.lgs. 165/01 e, quindi, già passibile di licenziamento.</p> <p>Non è molto chiaro, invece, se la condotta fraudolenta di chi risulta in servizio mentre è fuori dall’ufficio sia cosa diversa dalla condotta consistente nella mera inosservanza dell’orario di lavoro. Non sussistendo alcuna gradualità nelle ipotesi sanzionatorie, si può dire che il decreto ritiene entrambe le condotte altrettanto gravi e rientranti nell’ipotesi del licenziamento.</p> <p>Della violazione risponde anche chi abbia agevolato la condotta fraudolenta. In quali termini risponde l’agevolatore? Incorre nelle stesse conseguenze dell’autore dell’illecito? E’ passibile anch’esso di licenziamento o è possibile ipotizzare una gradualità delle sanzioni sulla base del diverso grado di gravità del comportamento tenuto? In altre parole: chi assiste alla timbratura fraudolenta del collega ha un comportamento grave come chi timbra al posto del collega? Sono da licenziare tutti e due?</p>
<p>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 di appartenenza del dipendente 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.</p>	<p>La sanzione della sospensione cautelare è già presente tra le possibili sanzioni erogabili a seguito di procedimento disciplinare e già, a normativa vigente, si configura come una sospensione unilaterale della prestazione lavorativa che non dà diritto alla retribuzione. Allo stato attuale, tuttavia, in luogo della retribuzione è corrisposto una sorta di assegno alimentare parametrato sulla retribuzione (circa il 50%), ai fini del sostentamento personale del dipendente.</p> <p>E’ chiaro, quindi, come il richiamo alla mancanza di retribuzione costituisca un elemento del tutto pleonastico ed esclusivamente finalizzato a scopi puramente sensazionalistici. Non risulterebbe, infatti, supponibile che il decreto abbia sottinteso negare finanche l’assegno alimentare sia perché trattasi, per l’appunto, di una prestazione assistenziale, e non retributiva, sia per il fatto che in ogni caso ci si riferisce ad un provvedimento preliminare alla procedura disciplinare che il dirigente avvia senza sentire il dipendente.</p> <p>Pertanto, siamo in presenza di una misura profondamente iniqua e totalmente lesiva del diritto alla difesa, che risulta privato di qualsivoglia minima garanzia. La disposizione risulterebbe, inoltre, gravemente discriminatoria allorché dovesse sottintendere anche la privazione dell’assegno alimentare.</p>
<p>3-ter. Nei casi di cui al comma 3-bis, il responsabile della struttura di appartenenza del dipendente, 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.</p>	<p>Alla perentorietà dei termini per la sospensione cautelare si succedono termini indefiniti che non consentono di chiarire esattamente il lasso di tempo che può intercorrere tra il provvedimento di sospensione cautelare e l’avvio del procedimento disciplinare. A garanzia del lavoratore sospeso sarebbe opportuno stabilire un termine certo.</p>

<p>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.</p>	<p>L'operazione sul danno all'immagine è goffa: il legislatore dimentica che la Corte dei Conti può condannare il pubblico dipendente per danno all'immagine solo all'esito di condanna penale per delitti quali la corruzione, concussione e altre specifiche fattispecie penali. Questo significa che, seppure l'avvio dell'azione di responsabilità per danno all'immagine è previsto entro 120 gg. dalla denuncia, tale azione di responsabilità non potrebbe concludersi se non all'esito del procedimento penale di condanna del dipendente.</p> <p>Inoltre, i tempi indicati per il completamento del procedimento nel suo complesso (compreso quello per danno all'immagine) sono inferiori al tempo massimo entro il quale va depositato il ricorso per l'impugnazione del licenziamento. Se a seguito del ricorso il licenziamento venisse dichiarato illegittimo, la condanna per danno all'immagine ne verrebbe travolta.</p> <p>Infine, l'individuazione nel minimo dell'ammontare del danno, oltre a risultare troppo ingente, è in contrasto con la condanna in via equitativa che, per sua natura, non può essere assoggettata ad un limite, né minimo né massimo. Qui si evidenzia la mancata armonizzazione della disposizione contenuta nel decreto con il cd. potere riduttivo della Corte dei Conti che è <i>“una potestà eccezionale, una particolarità della giurisdizione civile spettante alla Corte dei conti, determinata da ragioni di equità, che alcune volte consigliano di attenuare gli effetti della responsabilità stessa, tenendo conto di tutte le circostanze, come l'entità del danno, il grado di responsabilità del funzionario, il fatto che i superiori non rilevarono l'errore, pur essendo in grado di farlo, e così via”</i> (Paolo MADDALENA, Procuratore regionale della Corte dei conti per la regione Lazio) .</p>
<p>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.”.</p>	<p>Con questo comma viene estesa la fattispecie del reato di “omissione d'atti d'ufficio” (art. 328 c.p.) a tutti i casi in cui il dirigente ometta l'adozione del provvedimento di sospensione – non è chiaro se il superamento del termine delle 48 ore sia determinante nella configurazione del reato - o non avvii il procedimento disciplinare. Il dirigente che non adempia – o non adempia nei termini?- potrà vedersi licenziato e imputato di reato. Se di inasprimento delle regole si vuole parlare se ne deve parlare proprio in ordine a questo cambiamento nella responsabilità dei dirigenti che fino ad ora avevano un margine di discrezionalità più ampio nella applicazione delle norme disciplinari.</p>

1.2 Il commento

Per esprimere una valutazione compiuta di questo decreto occorre esaminare i cambiamenti che esso introduce nel quadro della riforma più ampia di cui è parte integrante ed è, proprio rispetto a tale riforma, che ne vanno valutati anche gli obiettivi e gli effetti che intende produrre. Tuttavia, una verifica più compiuta delle ricadute derivanti da tale provvedimento, che costituisce l'attuazione dell'art. 17 comma 1, lettera s, della legge madia (n.124/2015), sarà possibile solo quando lo stesso sarà concretamente operativo; per il momento, è possibile esclusivamente evidenziare che il Governo, attraverso le nuove disposizioni, si è posto l'obiettivo di inasprire le regole già esistenti in materia di licenziamento nel pubblico impiego, al fine di combattere l'assenteismo e l'illegalità nella PA ed evitarne il perpetrarsi.

Su questa base, le norme emanate sono finalizzate, a detta del Governo, ad accelerare e rendere concreto e certo, nei tempi di espletamento e di conclusione, l'esercizio dell'azione disciplinare.

Invero, si tratta di un testo emesso sulla scia del sensazionalismo mediatico, che tenta di rispondere ad esigenze urgenti e contingenti più che riordinare e trattare organicamente la disciplina della responsabilità disciplinare.

Il decreto né modifica in alcun modo il procedimento disciplinare - che rimane immutato nelle sue fasi e sub procedimenti - né modifica nel merito le cause di licenziamento, ma ha il mero scopo di dettare alla dirigenza termini più stringenti per adempiere ai propri compiti in materia di procedimenti disciplinari, modificando una normativa già esistente che detta tempi massimi più ampi entro cui agire per le stesse fattispecie di merito.

Continua a rimanere in vigore l'ipotesi del licenziamento con preavviso nei casi di assenza dal servizio priva di una giustificazione per un periodo superiore a tre giorni nell'arco di un biennio o di sette giorni nell'arco negli ultimi 10 anni e ingiustificato rifiuto al trasferimento, nonché per insufficiente rendimento nell'arco di almeno un biennio dovuto ad una reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa.

La vera innovazione consiste, quindi, nel mutare completamente i connotati della responsabilità dirigenziale connessa all'omessa azione di sospensione cautelare o all'omessa avvio del procedimento disciplinare, con l'introduzione nell'ordinamento di nuove fattispecie, quali il reato di omissione di atti d'ufficio e l'ipotesi del licenziamento anche per il dirigente.

1.3 Come cambia la normativa esistente

L'Art. 55-quater del DL gs. 165/2001 risulta così modificato:

(Licenziamento disciplinare)

1. Ferma la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento nei seguenti casi:

a) falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia;

b) assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni ovvero mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione;

c) ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio;

d) falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera;

e) reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui;

f) condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro.

1 bis. Costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, 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.

2. Il licenziamento in sede disciplinare è disposto, altresì, nel caso di prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, una valutazione di insufficiente rendimento e questo è dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54 (*)

3. Nei casi di cui al comma 1, lettere a), d), e) ed f), il licenziamento è senza preavviso.

3bis. 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 di appartenenza del dipendente 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 di appartenenza del dipendente, 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. 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."

() L'art.54 richiamato sopra recita:*

1. Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.) ((48)) 3. La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1.

() L'art. 55 bis, comma 4, richiamato sopra, recita:*

Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il predetto ufficio contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, istruisce e conclude il procedimento secondo quanto previsto nel comma 2, ma, se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, con applicazione di termini pari al doppio di quelli ivi stabiliti e salva l'eventuale sospensione ai sensi dell'articolo 55-ter. Il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi ai sensi del comma 3 ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione, mentre la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora. La violazione dei termini di cui al presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza all'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.

