

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 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.

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.”.

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-*quinqüies* 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 un unico articolo 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-*quinqies*.

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 di appartenenza 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 di appartenenza, 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-*quinqües* 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-*quinqües*, 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).

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.