



Falsa attestazione della presenza in servizio e licenziamento disciplinare dei dipendenti pubblici

Informazioni sugli atti di riferimento

Numero dello schema:	292
Titolo:	Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sul licenziamento disciplinare
Norma di autorizzazione:	articoli 16 e 17, comma 1, lettera s), della legge n. 124 del 2015
Numero di articoli:	2
Date:	
presentazione:	8 aprile 2016
assegnazione:	12 aprile 2016
termine per l'espressione del parere:	11 giugno 2016

Presupposti normativi

Lo schema di decreto legislativo è stato adottato in base alla delega contenuta negli articoli 16 e 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. La citata lettera s) delega il Governo, nell'ambito del complessivo riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, alla "introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare". A sua volta, il citato articolo 16 definisce i principi e criteri comuni e le disposizioni di carattere procedurale per l'adozione di tre testi unici nei seguenti settori: lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa; partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche; servizi pubblici locali di interesse economico generale.

L'**articolo 17, comma 1, alinea** fissa in 18 mesi il termine per l'esercizio delle deleghe, che da un lato sono innovative (articolo 17) e dall'altro lato sono volte alla fotografia dell'esistente, con un testo unico che dovrà contenere esclusivamente "le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni" in materia. Il Governo sta quindi dando attuazione prima ai principi e criteri innovativi, a partire dalla citata lettera s), per poi costruire il testo unico.

L'**articolo 16, comma 2** disciplina le procedure per l'esercizio della delega:

- attribuisce l'iniziativa al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati (nel caso di specie il Ministro del lavoro e delle politiche sociali);
- la fase consultiva prevede l'acquisizione, nell'ordine, dei pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Camere, con il meccanismo del cosiddetto "doppio parere parlamentare";
- qualora tali pareri non vengano espressi nei termini, il Governo può comunque procedere nell'esercizio della delega;
- sono chiamate a pronunciarsi, in prima battuta, sia le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari della Camera e del Senato sia la Commissione parlamentare per la semplificazione. Il termine per l'espressione dei pareri è di sessanta giorni dalla data di trasmissione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione: in questo caso sono chiamate a pronunciarsi soltanto le Commissioni competenti per materia, che hanno dieci giorni di tempo dalla nuova trasmissione per esprimersi sulle osservazioni del Governo;
- è previsto, infine, un meccanismo di scorrimento dei termini per l'esercizio della delega: "Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni".

L'**articolo 16, comma 7** delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive di ciascuno dei decreti legislativi adottati a norma del comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura previsti per l'esercizio della delega principale, entro dodici mesi dalla loro entrata in vigore.

Infine, l'**articolo 17, comma 2** stabilisce che le deleghe di cui all'articolo 11 (dirigenza pubblica e valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici) e al medesimo articolo 17 "possono essere esercitate congiuntamente mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi secondo la procedura di cui all'articolo 16, purché i decreti siano adottati entro il termine di cui all'articolo 11, comma 1" (12 mesi dall'entrata in vigore della legge).

Contenuto

Lo schema in esame consta di **2 articoli**.

L'**articolo 1** modifica l'[articolo 55-quater del decreto legislativo n.165/2001](#), introducendovi cinque ulteriori commi (commi 1-bis, 3-bis, 3-ter, 3-quater e 3-quinquies).

Il **comma 1-bis** specifica ed amplia la portata della fattispecie disciplinare prevista dall'articolo 55-quater, comma 1, lettera a), del citato [decreto legislativo n.165/2001](#) ("falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente"), al fine di far valere anche la responsabilità di coloro che abbiano agevolato, con la propria condotta attiva od omissiva, la condotta fraudolenta. In particolare, si prevede che 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 circa il rispetto dell'orario di lavoro.

Il **comma 3-bis** introduce la sospensione cautelare, senza stipendio, del dipendente pubblico in caso di falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze. In particolare, la sospensione è disposta, con provvedimento motivato, dal responsabile della struttura di appartenenza del soggetto (o, ove ne venga a conoscenza per primo, dall'ufficio per i procedimenti disciplinari), in via immediata o comunque entro 48 ore dal momento in cui ne sia venuto a conoscenza. La violazione del termine non determina comunque la decadenza dell'azione disciplinare o l'inefficacia della sospensione cautelare.

Il **comma 3-ter** introduce un procedimento disciplinare accelerato che, in relazione alla falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, deve concludersi entro 30 giorni innanzi all'ufficio per i procedimenti disciplinari. A tal fine, si prevede che il responsabile della struttura di appartenenza del dipendente, contestualmente al provvedimento di sospensione cautelare (adottato ai sensi del comma 3-bis) trasmetta gli atti all'ufficio per i procedimenti disciplinari, che è tenuto ad avviare immediatamente il procedimento disciplinare.

Il **comma 3-quater** introduce l'azione di responsabilità per danni di immagine della P.A. nei confronti del dipendente sottoposto ad azione disciplinare per falsa attestazione della presenza in servizio. In particolare, si prevede che:

- la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla Corte dei conti debbano avvenire entro 15 giorni dall'avvio del procedimento disciplinare;
- la Procura della Corte dei conti, qualora ne ricorrano i presupposti, emetta invito a dedurre per danno di immagine della P.A. entro 3 mesi dalla conclusione del procedimento disciplinare;
- l'azione di responsabilità sia esercitata entro i 120 giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga, secondo le modalità e i termini previsti dalla normativa vigente sul giudizio di responsabilità amministrativa presso la Corte dei Conti;
- l'ammontare del danno risarcibile sia rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e, comunque, non possa essere inferiore a sei mesi dell'ultimo stipendio in godimento.

Il **comma 3-quinquies**, sempre in relazione ai casi di falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, amplia la responsabilità, disciplinare e penale, dei dirigenti o, negli enti privi di qualifica dirigenziale, dei responsabili di servizio competenti. In particolare, si prevede che le condotte omissive (omessa comunicazione all'ufficio per i procedimenti disciplinari; omessa attivazione del procedimento disciplinare; omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare) costituiscono illeciti disciplinari punibili con il licenziamento e illeciti penali riconducibili al reato di omissione di atti d'ufficio (articolo 328 del codice penale).

L'**articolo 2** reca la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che dall'attuazione del decreto legislativo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Tipologia del provvedimento

Lo schema di decreto legislativo è corredato delle seguenti relazioni:
illustrativa;
tecnica;
analisi tecnico-normativa;
analisi d'impatto della regolamentazione.

È il quarto schema di atto del Governo che giunge all'esame della Commissione parlamentare per la semplificazione nella legislatura in corso. Sullo schema sono chiamate a pronunciarsi anche le Commissioni Affari costituzionali, Lavoro e Bilancio delle due Camere.

Sono stati trasmessi anche i pareri espressi dal Consiglio di Stato e dalla Conferenza unificata, nonché il verbale della consultazione sindacale.

Il parere del Consiglio di Stato

Lo schema è stato esaminato dalla Commissione speciale istituita in seno al Consiglio di Stato per seguire i procedimenti legislativi delegati previsti dalla legge n. 124 del 2015, che comprende magistrati provenienti sia dalle sezioni consultive sia dalle sezioni giurisdizionali.

Il parere si compone di una premessa e 6 articolate considerazioni.

I 6 punti delle considerazioni:

nel punto 1 il Consiglio di Stato afferma che, "per rafforzare l'efficacia dell'intervento normativo all'esame, è necessario che lo stesso sia accompagnato dall'utilizzo, quanto più ampio e frequente possibile, degli strumenti volti a migliorare la qualità della regolazione: l'analisi d'impatto della regolazione (AIR), la consultazione, la valutazione ex post dell'impatto regolatorio (VIR), con un convinto ricorso - quanto a quest'ultima - agli indicatori che, nel caso del provvedimento di cui si discute, sono già individuati nell'AIR e possono essere comunque aggiornati con ulteriori strumenti di indagine ove occorra";

il punto 2 ricostruisce l'evoluzione normativa della materia disciplinare, nel contesto più generale del pubblico impiego, soffermandosi quindi sulle modifiche apportate dallo schema all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo n. 165 del 2001. Il Consiglio di Stato evidenzia in proposito che "nello scrutinio delle disposizioni relative al danno d'immagine e alla nuova fattispecie del reato di omissione di atti d'ufficio emergono profili di incoerenza rispetto alla legge di delegazione, sui quali, nel corretto esercizio della funzione consultiva, il Consiglio di Stato deve necessariamente richiamare l'attenzione del Governo, essendo evidente che tali disposizioni, pur se astrattamente condivisibili nel merito, eccedono i limiti fissati dalla fonte delegante";

i punti da 3 a 6 trattano – con osservazioni puntuali – le singole partizioni dello schema. In particolare:

il punto 3 segnala la necessità di richiamare nel preambolo la consultazione con le organizzazioni sindacali, in quanto imposta dall'articolo 17, comma 1, della disposizione di delega;

il punto 4 riguarda i singoli commi aggiunti all'articolo 55-*quater* del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. In particolare:

con riguardo al nuovo comma 3-*bis*, il Consiglio di Stato annota che, nell'introdurre una ipotesi di sospensione obbligatoria dal servizio del dipendente nel caso di "falsa attestazione della presenza in servizio", quando venga colto "in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze", la disposizione "appare certamente innovativa rispetto alla corrente e tradizionale configurazione dell'istituto", in quanto non è conseguente all'adozione, nei confronti del dipendente, in sede penale, di misure coercitive o limitative della libertà personale o che comunque siano impeditive della prestazione del servizio ovvero all'avvio di procedimenti penali a carico del dipendente per reati particolarmente gravi;

con riguardo al nuovo comma 3-*ter*, che introduce il procedimento disciplinare accelerato, da avviare immediatamente e da concludere entro trenta giorni, il Consiglio di Stato segnala "l'opportunità di integrare la disposizione in esame con la specifica fissazione dei termini di contestazione dell'addebito e di preavviso per la convocazione in contraddittorio", che ovviamente devono risultare compatibili con il breve termine di conclusione del procedimento" ma anche idonei ad assicurare l'effettività del diritto di difesa"; dovrebbe inoltre essere indicato il *dies a quo* di decorrenza del termine di conclusione del procedimento. Più in generale, si esprime l'auspicio "che nella predisposizione del nuovo testo unico sui pubblici dipendenti l'intera materia disciplinare subisca una generale rivisitazione per garantirne la semplificazione e la coerenza giuridica, logica e sistematica delle disposizioni, in modo da definire un procedimento univoco, sorretto da regole chiare e tassative, che consentano anche di prevenire il non trascurabile contenzioso in materia";

in relazione al nuovo comma 3-*quater*, che prevede l'introduzione dell'azione di responsabilità per danni all'immagine della Pubblica amministrazione per il caso previsto dal comma 3-*bis*, il Consiglio di Stato dichiara di nutrire "seri dubbi" in ordine alla compatibilità delle disposizioni che intervengono sulla responsabilità erariale con i principi e criteri direttivi della delega, circoscritti alla responsabilità disciplinare;

il comma 3-*quinquies*, relativo alla responsabilità per condotte omissive da parte dei dirigenti, introduce sia

un'ipotesi di illecito disciplinare, punibile con il licenziamento sia la fattispecie di reato di "omissione di atti di ufficio". Il Consiglio di Stato invita il Governo a valutare, sotto il profilo della ragionevolezza e proporzionalità, l'introduzione della sanzione disciplinare del licenziamento per i dirigenti colpevoli di condotte omissive, equiparando così, sostanzialmente, il dirigente ad un soggetto che ha concorso nella commissione dell'illecito, "mentre in realtà la condotta omissiva del dirigente cui la norma si riferisce è una condotta successiva e diversa rispetto all'illecito posto in essere dal dipendente"; ritiene inoltre, anche in questo caso, che "la disposizione ecceda i limiti della delega", che riguarda esclusivamente, come già rilevato con riguardo al comma 3-*quater*, la responsabilità disciplinare.

Il parere della Conferenza unificata

La Conferenza unificata ha espresso parere favorevole, segnalando i seguenti profili problematici, in parte coincidenti con i rilievi del Consiglio di Stato:

"1. Adeguata valutazione sia del principio che prevede il divieto degli automatismi sanzionatori secondo quanto costantemente evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, sia del principio del contraddittorio e del diritto alla difesa;

2. Corretta determinazione dei profili temporali e delle scadenze previste dalla procedura definita con il decreto in relazione con quanto già previsto dalla normativa vigente in materia di provvedimenti disciplinari, anche in considerazione degli intenti di accelerazione dei procedimenti stessi sottesi all'intervento normativo;

3. Definizione della natura della sospensione cautelare senza stipendio in relazione alla tipizzazione delle sanzioni già previste dall'ordinamento. In particolare si rileva il rischio di confusione fra strumenti orientati ad esigenze cautelari e strumenti di carattere sanzionatorio;

4. Attenzione alla corretta applicazione del principio di proporzionalità nella determinazione delle sanzioni a carico dei dirigenti che omettano l'attivazione del procedimento disciplinare;

5. Verifica di un'effettiva copertura della delega prevista dalla legge 124/2015 rispetto alla fissazione di una nuova fattispecie di reato quale quella prevista al comma 3-*quinqüies* dell'articolo 55-*quater* del decreto;

6. Esigenza di un successivo pieno coordinamento delle disposizioni del decreto con l'impianto normativo in materia di procedimenti che emergerà dall'attuazione della delega di cui all'articolo 17 della legge 124/2015".

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Al **comma 3-bis**, *andrebbe valutata l'opportunità di esplicitare* che a seguito della sospensione cautelare dal servizio del dipendente, sia corrisposto a quest'ultimo l'assegno alimentare (di natura assistenziale e non retributiva), disciplinato dalla contrattazione collettiva.

Al **comma 3-ter**, *andrebbe valutata l'opportunità di:*

- introdurre (analogamente a quanto stabilito per gli ordinari procedimenti disciplinari dall'[articolo 55-bis del decreto legislativo n.165/2001](#)) termini per l'avvio del procedimento disciplinare e di preavviso per la convocazione in contraddittorio del dipendente (idonei a farne comunque salvo il diritto di difesa), nonché specificare il *dies a quo* ai fini della decorrenza del termine di 30 giorni per la conclusione del procedimento disciplinare;
- introdurre, in relazione alla durata massima (30 giorni) del procedimento disciplinare, una disposizione di coordinamento normativo all'articolo 55-*bis*, comma 5, ultimo periodo, del [decreto legislativo n.165/2001](#), ove nel definire la procedura disciplinare ordinaria si prevede che "E' esclusa l'applicazione di termini diversi o ulteriori rispetto a quelli stabiliti dal presente articolo" (ad esempio premettendo le parole "Fatto salvo quanto previsto all'articolo 55-*quater*");
- chiarire se trova applicazione la possibilità di sospensione del procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, prevista in via generale all'[articolo 55-ter, del decreto legislativo n.165/2001](#) "nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando [l'amministrazione] all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione".
- Al **comma 3-*quater***, *andrebbe valutata l'opportunità di prevedere* che l'obbligo di denuncia al pubblico ministero e di segnalazione alla Corte dei conti, entro 15 giorni dall'avvio del procedimento disciplinare, gravante sull'ufficio per i procedimenti disciplinari, operi non solo in relazione alle ipotesi previste al nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 55-*quater* (falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze), ma in tutti i casi di "falsa attestazione della presenza in servizio" (richiamando, a tal fine, anche il nuovo comma 1-*bis*, nonché il vigente comma 1, lettera a), dell'articolo 55-*quater*) trattandosi di condotte del tutto assimilabili sotto il profilo della responsabilità penale (prevista all'articolo 55-*quinqüies*, comma 1) e per danno di immagine alla P.A. (ai sensi dell'articolo 55-*quinqüies*, comma 2).

Formulazione del testo

Nel **preambolo**, *andrebbe valutata l'opportunità di fare riferimento, come norma di delega, non solo*

all'articolo 17, comma 1, lettera s), ma anche all'articolo 16, che definisce la procedura.

Al **comma 3-quinquies**, andrebbe valutata l'opportunità di:

- chiarire se le condotte illecite omissive si perfezionino scaduto il termine di 48 ore (decorrente, ai sensi del comma 3-bis, dal momento in cui il dirigente o il responsabile della struttura di appartenenza siano venuti a conoscenza della condotta illecita del dipendente) e, in particolare, se l'adozione "tardiva" (ossia oltre le 48 ore) degli atti dovuti (sospensione cautelare dal servizio e contestuale trasmissione degli atti all'ufficio per i procedimenti disciplinari) integri l'illecito disciplinare punito con il licenziamento e l'illecito penale;
- chiarire se e in che cosa si differenzino (anche a fini della loro rilevanza penale e, quindi, della tassatività delle fattispecie) le condotte di "omessa comunicazione all'ufficio competente" e di "omessa attivazione del procedimento disciplinare", posto che ai sensi del comma 3-ter il responsabile della struttura di appartenenza del dipendente è tenuto unicamente (dopo la sospensione cautelare) alla trasmissione degli atti all'ufficio per i procedimenti disciplinari;
- chiarire se il licenziamento disciplinare costituisca l'unica sanzione disciplinare applicabile nel caso di condotte omissive di dirigenti e responsabili di servizio competenti (se rappresenti, cioè, una possibilità o un obbligo per il collegio giudicante). Nel caso in cui costituisca un obbligo, l'entità della sanzione (il licenziamento) andrebbe valutata alla luce dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, considerando che si finirebbe sostanzialmente per equiparare la condotta omissiva all'illecito della falsa attestazione della presenza in servizio del dipendente;
- prevedere una disciplina transitoria relativamente ai procedimenti in corso

Senato: Nota breve n. 4

Camera: Nota breve n. 4

24 maggio 2016

Camera Servizio Studi
Osservatorio sulla legislazione

legislazione@camera.it - 066760-3855

 CD_legislazione

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

NB004