



# CIDA

Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità

## Osservazioni CIDA sullo schema di decreto legislativo recante modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, sul licenziamento disciplinare (AC n. 292)

*Audizione del 16 maggio 2016  
Commissioni I e XI della Camera dei Deputati*

L'oggetto dell'audizione è lo schema di decreto in oggetto che affronta un aspetto del più generale fenomeno dell'assenteismo nel pubblico impiego, da taluni definito "assenteismo fraudolento".

Le valutazioni che seguiranno, nell'ambito di questa specifica fattispecie, si riferiscono agli impatti della nuova disciplina sulla categoria dei dirigenti.

In premessa e prima di entrare nel merito delle diverse questioni appare doveroso esprimere apprezzamento per l'intenzione di migliorare l'efficienza e l'efficacia della Pubblica Amministrazione anche se, per il perseguimento di questo obiettivo, si sarebbe dovuto fare uso, più che su un apparato sanzionatorio, su un sistema premiale adeguato. Il sistema premiale è da considerarsi infatti il principale strumento di gestione a disposizione del dirigente per l'ottimizzazione dell'attività svolta dalle risorse umane affidate al suo coordinamento.

Aver puntato in modo esclusivo su nuove sanzioni crea una serie di criticità per la categoria dei dirigenti che andremo di seguito ad evidenziare.

1. Sul piano generale, l'impostazione filosofica della normativa in esame mira ad equiparare, a nostro avviso ingiustamente, la condotta commissiva con quella omissiva. In sostanza, l'autore materiale della violazione di legge è considerato, anche sul piano sanzionatorio, alla stessa stregua di colui che non interviene e persino, senza alcuna gradazione di responsabilità, di colui che interviene tardivamente. Detta impostazione traspare sin dall'art.1 primo comma, paragrafo a), del Decreto Legislativo, in cui, all'ultimo capoverso si legge "*Della violazione risponde anche chi abbia agevolato con la propria condotta attiva o omissiva la condotta fraudolenta.*"

2. Ci limitiamo, al riguardo, ad evidenziare come il termine di 48 ore previsto dal paragrafo b) del comma 1 dell'articolo 1, sia eccessivamente breve (andrebbe esteso ad almeno 5 giorni lavorativi), soprattutto in considerazione del fatto che il mancato rispetto dello stesso, ancorché non incida sulla validità del procedimento, può generare, per espressa previsione di legge, una responsabilità in capo al dipendente intervenuto tardivamente. Si potrebbe attenuare la portata di quest'ultima previsione aggiungendo le parole "*nel caso in cui abbia cagionato un danno apprezzabile alla pubblica amministrazione*".
3. Sono condivisibili le osservazioni espresse, con riferimento al comma 3-ter, dal Sen. Ichino. In sostanza, se l'obiettivo è quello di prevedere una procedura speciale rispetto alla normativa in essere, questo aspetto dovrebbe essere disciplinato quantomeno regolando compiutamente gli *step* intermedi da seguire nell'arco dei 30 giorni previsti.
4. 3-quater: Due i rilievi rispetto al comma in esame: a) innanzitutto, il danno all'immagine viene inopinatamente esteso oltre le tassative ipotesi in relazioni alle quali è previsto che il dipendente pubblico possa essere condannato, dalla Corte, al risarcimento del danno; b) le tempistiche previste dal comma in esame sono, evidentemente, anacronistiche, atteso che i tempi previsti per la conclusione dell'intero procedimento sono inferiori rispetto a quelli contemplati per la proposizione del ricorso per impugnativa del licenziamento, con la conseguenza che l'accertamento dell'illegittimità del provvedimento espulsivo potrebbe caducare l'eventuale condanna al risarcimento per danno all'immagine, ciò che, chiaramente, comporterebbe inutili costi ed appesantimenti per l'apparato giudiziario. Infine, trovano illogico ed ingiusto collegare il danno di immagine alla condotta omissiva così come la previsione di una quantificazione minima del danno.
5. 3-quinquies: L'inclusione di sanzioni penali per condotte omissive appare assolutamente eccessiva ed inopportuna, soprattutto allorquando si è in presenza della massima sanzione prevista nel campo giuslavoristico, ossia il licenziamento. Detta "pena", infatti, è sicuramente idonea a scoraggiare omissioni ingiustificate e l'aggiunta di una sanzione penale, senza voler toccare il tema dell'aggravio giudiziale che colpirebbe la collettività, appare sinceramente inutile proprio in quanto il dipendente sarebbe già sufficientemente sollecitato ad adempiere dal pericolo di poter perdere il posto di lavoro, ciò che, certamente, già di per sé gli imporrebbe di agire ed intervenire con la massima attenzione e tempestività. Quantomeno improprio (oltreché,

francamente, abnorme rispetto alle condotte prese in considerazione) risulta, poi, l'ampliamento della fattispecie del reato di omissione di atti d'ufficio, riconducendo, nell'alveo dell'art. 328 c.p. (che ha, peraltro, sempre mostrato un carattere particolarmente insidioso e disorganico, presentando zone di confine molto incerte nella propria definizione), i casi in cui venga omessa l'attivazione del procedimento disciplinare ovvero l'adozione del provvedimento di sospensione cautelare, atteso che, generalmente, per la consumazione di detto delitto, l'atto amministrativo richiesto (almeno secondo la giurisprudenza maggioritaria) deve avere efficacia esterna alla P.A. o, al più, interna, ma avente comunque rilevanza esterna, non potendo valutarsi gli atti endo-procedimentali, ai quali ultimi sembrerebbe, invece, ragionevole ricondurre le omissioni di cui trattasi. Peraltro, deve osservarsi come la poco chiara formulazione del comma in esame non consenta di individuare con esattezza i limiti di ascrivibilità delle predette condotte alla fattispecie prevista dal citato art. 328 c.p., non essendo precisato se per la configurazione del reato sia sufficiente anche il mero (e magari anche giustificato) superamento del termine 48 ore previste per la segnalazione al competente ufficio e, dunque, rimanendo indeterminato il reale ed effettivo momento di consumazione del reato.

Vi è, infine, un ultimo tema di primaria importanza legato al fatto che, come noto, le Pubbliche Amministrazioni si rivalgono sul dirigente per i risarcimenti al dipendente nei casi in cui le sanzioni comminate non vengano confermate dal Magistrato. È evidente, dunque, che molti procedimenti disciplinari non vengono introdotti (o comunque terminano con sanzioni lievi) proprio per il timore - accentuato dalla materia, quella della gravità dell'inadempimento durante la prestazione lavorativa, in cui la discrezionalità del magistrato, come ci insegnano oltre 40 anni di giurisprudenza, regna sovrana - di incorrere nelle suddette responsabilità. Con l'ingresso della normativa in esame, quindi, il dirigente si troverebbe tra l'incudine ed il martello e costretto a prendere decisioni, a dir poco difficili, in un brevissimo lasso di tempo. Per tali ragioni, oltre ad una disciplina dettagliata delle modalità sanzionatorie, andrebbe stabilito per legge l'esonero da ogni responsabilità nel caso in cui il Tribunale annullasse la sanzione comminata dal dirigente.

In conclusione, se si è d'accordo sulla necessità di porre strumenti di gestione migliorativi dell'efficienza e dell'efficacia delle Pubbliche Amministrazioni, non appare accettabile tuttavia che i dirigenti diventino il capro espiatorio di ogni carenza.

Alla luce di quanto sopra si chiede quantomeno che:

- 1) il dirigente sia tenuto a segnalare i casi di irregolarità ma senza farlo diventare personalmente responsabile di eventuali pronunce assolutorie dei dipendenti da parte del Magistrato;
- 2) venga considerato un eccesso di delega la sanzione penale a carico del dirigente;
- 3) siano delimitati con grande chiarezza diritti di controllo e poteri ispettivi del dirigente con oggettività delle prove riconducibili ai comportamenti irregolari dei dipendenti.