



# CSE

**Confederazione Indipendente Sindacati Europei  
Segreteria Generale**

**TESTO PRESENTATO DALLA CSE ALL'AUDIZIONE DEL 16 MAGGIO 2016 PRESSO LE  
COMMISSIONI RIUNITE AFFARI COSTITUZIONALI E LAVORO DELLA CAMERA SULLO  
SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 55-QUATER  
DEL DECRETO LEGISLATIVO 30 MARZO 2001, N. 165.**

Onorevoli Deputati,

nel ringraziarvi per la possibilità di essere auditi su questo schema di decreto legislativo riguardante i licenziamenti disciplinari, dobbiamo preliminarmente sottolineare che, purtroppo, questo schema di provvedimento risente di due tendenze negative e ormai consolidate: la prima riguarda il tentativo di “ripublicizzare” gradualmente il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici laddove invece, anche in materia di licenziamenti disciplinari, tutto quanto c'è di buono risale ai contratti collettivi mentre, le innovazioni normative successive, sono risultate nei fatti inapplicabili oppure hanno prodotto contenziosi infiniti con risultati opposti a quelli che il legislatore si era prefissato; la seconda invece è quella di legiferare sull'onda di notizie riportate dai media. Così oggi sembra che gli interventi sulle pubbliche amministrazioni debbano riguardare solo i cosiddetti “furbetti del cartellino” mentre non vi è traccia alcuna di provvedimenti - anche di natura diversa da quella normativa - che servano a rendere realmente fruibili i servizi da parte dei cittadini e contestualmente ad accrescere nei lavoratori la motivazione e il senso di appartenenza alla comunità alla quale essi erogano i servizi. Interventi di questa natura sarebbero i veri antidoti a comportamenti opportunistici e finanche illegali.

L'effetto annuncio è diventato talmente preponderante sul piano mediatico che avevano destato molta preoccupazione le dichiarazioni di qualche mese fa da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale affermava la propria intenzione di procedere a licenziamenti in 48 ore per coloro che fossero stati scoperti in flagranza ad attestare falsamente la propria presenza in servizio. Un proponimento che, laddove si fosse trasformato in provvedimento normativo, non avrebbe retto al vaglio di costituzionalità e che pertanto avrebbe provocato l'impunità per chi commette questo reato odioso, che invece la CSE vorrebbe vedere punito duramente attraverso le procedure costruite nel corso degli anni mediante i contratti collettivi.

Cionondimeno, lo schema di decreto non è purtroppo privo di elementi critici sia sul piano politico sia, soprattutto, su quello tecnico. Si cercherà perciò di elencare per sommi capi le principali criticità e a proporre le relative possibilità di correzione.

Il primo problema riguarda una certa indeterminatezza nella scrittura del provvedimento: vi sono, infatti, diversi elementi generici accompagnati ad un linguaggio che poco si presta ad essere tradotto in norme giuridiche applicabili. Il principale riguarda la punibilità del terzo che agevola, con la propria condotta attiva od omissiva,

la condotta fraudolenta di colui che attesta falsamente la propria presenza in servizio. Mentre è chiara la fattispecie della condotta attiva (chi timbra al posto dell'interessato o fa in qualche modo risultare presente un lavoratore assente), non è altrettanto chiaro quali sono le figure interessate dalla condotta omissiva né in cosa si sostanzierebbe tale condotta. Analogamente, quando si parla dei tempi previsti dalla procedura disciplinare che si vorrebbe introdurre, non è ben chiaro come debbano tradursi in norme applicabili l'aggettivo immediata, riferito alla sospensione dal servizio, o l'avverbio immediatamente, usato per l'avvio del procedimento disciplinare.

La lettera b) dello schema di decreto prevede poi la **sospensione cautelare senza stipendio** del dipendente che metta in atto una condotta fraudolenta. Si chiede di comprendere il significato della frase senza stipendio in quanto, qualora si intendesse escludere anche l'erogazione dell'assegno alimentare, ci troveremmo di fronte al primo caso in cui si nega non soltanto la retribuzione ma anche un istituto - quello appunto dell'assegno alimentare - che non ha natura retributiva ma assistenziale. **La proposta della CSE è quindi quella di sostituire la parola stipendio con la parola retribuzione,** in modo da evitare il venir meno durante il periodo di sospensione, e quindi nel momento in cui i fatti si stanno ancora accertando, di ogni possibilità di sostentamento per il lavoratore sottoposto al procedimento disciplinare.

Un intervento sui licenziamenti disciplinari potrebbe essere l'occasione anche per risolvere uno dei problemi più volte posti dalla CSE su quanto contenuto, sulla stessa materia, nel Decreto Legislativo 150/2009 (cosiddetta Legge Brunetta) e cioè la mancanza di graduazione dei provvedimenti disciplinari riguardanti la falsa attestazione della presenza in servizio. Invece, anche nello schema di decreto sul quale siamo oggi auditi manca qualsiasi proporzionalità della sanzione in base alla gravità dell'atto commesso. La CSE chiede una modifica in questo senso in quanto, se è fuori di dubbio che chiunque non si rechi al lavoro facendosi timbrare il cartellino da un altro lavoratore o da terze persone debba incorrere in provvedimenti severi come il licenziamento, non pare altrettanto certo che lo stesso provvedimento di privazione del posto di lavoro debba comminarsi a chi si assenta dal posto di lavoro per qualche minuto senza timbrare il cartellino. È questo un comportamento certamente grave ma forse non tale da prevedere il licenziamento, e invero, spesso, i giudici in sede di contenzioso hanno fatto notare tale mancanza di graduazione della sanzione, non di rado reintegrando i lavoratori che si sono resi colpevoli di mancanze ritenute lievi. Tra le altre cose, l'impossibilità di graduare la sanzione sottrae al dirigente la possibilità di usare una certa discrezionalità, propria del ruolo dirigenziale, nel valutare la gravità dei comportamenti, deresponsabilizzandolo e demotivandolo ad un tempo mentre un certo grado di autonomia anche in queste materie dovrebbe essere oggetto di valutazione del modo in cui si esplicano le capacità manageriali, fondamentali per governare organizzazioni complesse come le pubbliche amministrazioni.

Riguardo all'unica vera innovazione contenuta in questo schema di decreto - giacché le altre, come si vedrà sono viziate, a parere di questa organizzazione sindacale, da un eccesso di delega - ovvero la riduzione dei tempi da 120 a 30 giorni in cui deve concludersi il procedimento disciplinare per la falsa attestazione della presenza in servizio, pone due ordini di problemi: il primo è relativo al reale esercizio del diritto di difesa. Pensiamo, ad esempio, a procedimenti avviati a ridosso delle ferie estive oppure delle festività natalizie e immaginiamo la difficoltà di esercitare una difesa efficace in periodi in cui la maggior parte dei professionisti e degli stessi funzionari dell'amministrazione pubblica non è disponibile; il secondo consiste nel fatto che la riduzione dei tempi rischia di trasformarsi in un boomerang per le stesse amministrazioni



che ambiscono ad espellere dai propri ranghi lavoratori che hanno comportamenti illegali: infatti, cosa succederebbe se le amministrazioni pubbliche non concludessero il procedimento in trenta giorni - tenuto conto che nessuna sanzione è prevista in questo caso per il dirigente - o qualora il provvedimento di licenziamento venga emesso oltre i trenta giorni previsti? Per analogia con quanto contenuto nel Decreto Legislativo 150/2009 si potrebbe concludere che il procedimento che si protrae oltre i trenta giorni decade. In questo caso oltre al danno vi sarebbe la beffa di veder reintegrati dai giudici individui che hanno commesso gravi mancanze. Il termine di 120 giorni, già previsto dalle norme vigenti, sembra più rispondente sia all'esercizio di difesa sia alla possibilità che il procedimento arrivi ad una sanzione che non sia a rischio di decadenza.

Le ultime due fattispecie contenute nello schema di decreto, ovvero la parte relativa al risarcimento del danno erariale per chi attesta falsamente la propria presenza in servizio e la nuova configurazione del reato di omissione di atti d'ufficio per l'omessa attivazione del procedimento disciplinare e/o dell'adozione della sospensione cautelare dal servizio, sono, come già detto in precedenza, viziate da un eccesso di delega. Nel caso del danno erariale è lo stesso Consiglio di Stato a consigliarne l'espunzione dal testo; per la contestazione del reato di omissione di atti d'ufficio non sembra a questa organizzazione sindacale che nella delega sia contenuta un'autorizzazione ad innovare il codice penale con una nuova configurazione del reato di cui all'articolo 328.

In estrema sintesi e conclusione, è opinione della CSE che il provvedimento vada modificato in maniera profonda o addirittura riscritto, anche se si riterrebbe ancor più efficace evitare di legiferare sull'onda dell'emozione suscitata dai media per alcuni deplorabili episodi e demandare alla contrattazione collettiva gli eventuali aggiustamenti. È appena il caso di ribadire che gli interventi legislativi, in materie che dovrebbero essere squisitamente contrattuali, non hanno prodotto risultati apprezzabili e che un provvedimento come quello in esame - per il suo carattere non omogeneo e chiaramente punitivo, non già di pochi delinquenti, ma di un'intera categoria fatta di milioni di persone nella loro quasi totalità oneste - rischia di aggravare il senso di demotivazione provocato da quasi sette anni di blocco contrattuale e dall'ulteriore inerzia del Governo il quale, nonostante una sentenza della Corte Costituzionale, continua a non dare effettiva soddisfazione ai diritti dei dipendenti pubblici.