



CORTE DEI CONTI
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE
AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

ASSENTEISMO FRAUDOLENTO NEL PUBBLICO IMPIEGO
E LICENZIAMENTO DISCIPLINARE

DOCUMENTO PER L'AUDIZIONE

del 16 maggio 2016

presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo (atto n. 292) recante modifiche all'art. 55-*quater* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sul licenziamento disciplinare nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

ASSENTEISMO FRAUDOLENTO NEL PUBBLICO IMPIEGO E LICENZIAMENTO DISCIPLINARE

DOCUMENTO PER L'AUDIZIONE

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I contenuti dello schema di decreto. – 3. La nuova fattispecie disciplinare. – 4. La sospensione cautelare. – 5. Il procedimento disciplinare. – 6. Il danno all'immagine dell'amministrazione. – 7. Ulteriori considerazioni.

1. *Introduzione*

1.1. Le Commissioni riunite della Camera dei deputati I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato) hanno richiesto al Presidente della Corte dei conti di procedere a un'audizione informale di rappresentanti della stessa Corte nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo (atto n. 292) recante modifiche all'art. 55-*quater* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sul licenziamento disciplinare nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Nell'aderire a tale invito, la Corte non può che richiamare, anzitutto, le molteplici relazioni con le quali, negli anni compresi tra il 1996 e il 2006, ebbe modo di sottoporre all'attenzione del Parlamento le inefficienze e le incongruenze che caratterizzavano l'esercizio del potere disciplinare da parte delle amministrazioni dello Stato.

Le relazioni furono ben sei¹ ed ebbero – a parte una notevole eco di stampa – un seguito significativo proprio in termini di iniziativa legislativa per la modifica delle norme che, all'epoca, regolavano i procedimenti disciplinari. In particolare, il d.lgs. n. 150/2009 (di attuazione della delega legislativa di cui alla l. n. 15/2009), sul quale interviene lo schema di decreto legislativo qui esaminato, introdusse, proprio in relazione ai profili critici evidenziati – da ultimo – nella relazione del 2006, una serie di modifiche che si possono così riassumere:

- abolizione della pregiudiziale penale, consentendo alle amministrazioni di avviare e concludere il procedimento disciplinare senza attendere l'esito di quello penale, in tutti i casi

¹ Si v. Corte conti, Sez. contr. Stato, 10 gennaio 1996, n. 4; 9 maggio 1997, n. 70; 26 marzo 1998, n. 23; 28 luglio 1999, n. 60; Sez. centr. contr. Stato (gestione) 22 giugno 2001, n. 25; 17 maggio 2006 n. 7 (le ultime due sono consultabili in <www.corteconti.it>).

in cui esse disponessero degli elementi per applicare la sanzione. Ciò ha consentito di superare le criticità del precedente sistema (aggravate dai problematici rapporti tra le cancellerie penali e gli uffici disciplinari), che erano causa di irragionevoli dilatazioni nel tempo dei procedimenti disciplinari e, talvolta, della loro mancata riapertura, con conseguente impunità del soggetto condannato in sede penale anche per reati gravissimi;

- abolizione dei collegi arbitrali di disciplina e divieto alla contrattazione collettiva di istituire procedure d'impugnazione dei provvedimenti disciplinari, mediante le quali si era giunti a negoziare interessi che questa Corte ha sempre ritenuto ontologicamente indisponibili;

- regolamentazione più organica della materia, divenuta farraginoso – per non dire inestricabile – a causa della successione e della stratificazione di fonti contrattuali e legislative;

- dimezzamento dei tempi di conclusione del procedimento e semplificazione delle sue fasi, chiarendo anche la natura ordinatoria o perentoria dei diversi termini, come più volte auspicato nelle citate relazioni;

- previsione che, in caso di trasferimento del dipendente, per qualunque motivo, ad un'altra amministrazione pubblica (situazione nella quale la Corte aveva individuato diffusi fenomeni elusivi della funzione disciplinare), il procedimento è avviato o concluso o la sanzione è applicata presso quest'ultima. In tali casi, i termini per la contestazione dell'addebito e per la conclusione del procedimento, se ancora pendenti, sono interrotti e riprendono a decorrere dalla data del trasferimento.

1.2. Mette anche conto ricordare che la Corte, considerata l'assenza di controlli specifici sull'andamento della funzione disciplinare nell'ambito degli enti diversi dallo Stato (enti pubblici, enti locali, aziende sanitarie, enti economici e società partecipate), aveva auspicato, nella relazione del 2006, l'instaurazione di stabili meccanismi di vigilanza per verificare il comportamento di tali enti nei confronti dei dipendenti condannati per gravi reati in correlazione con il servizio svolto.

Da allora, numerose disposizioni hanno previsto l'obbligo, in capo al Dipartimento della funzione pubblica e, nel suo ambito, all'Ispettorato della funzione pubblica, di vigilare² su

² ... in relazione ai compiti ad esso attribuiti dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, come ridefiniti dall'art. 71 del d.lgs. n. 150/2009.

tali enti – oltre che sulle amministrazioni dello Stato – per verificare la conformità dell’azione amministrativa ai principi di buon andamento, anche per quanto riguarda *“l’effettivo esercizio dei poteri disciplinari”* (v., al riguardo, l’art. 12 d.m. 17 novembre 2015, *“Ordinamento del Dipartimento della funzione pubblica”*).

Ad oggi, quindi, un organo dell’amministrazione dello Stato, collocato nell’organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, assolve al compito specifico di seguire l’applicazione, da parte di tutte le amministrazioni, della normativa in materia di procedimenti disciplinari e, soprattutto, la sua concreta efficacia.

1.3. La Corte dei conti conferma, per parte sua, l’impegno ad attivare nuove linee di controllo in tema di esercizio del potere disciplinare da parte delle pubbliche amministrazioni. Il che potrà avvenire – secondo le regole sulla pianificazione dell’attività di controllo – in base al programma annuale dei lavori mediante il quale questa Sezione individua, di anno in anno, le specifiche aree di amministrazione cui dedicare le proprie indagini, entro il vasto territorio delle gestioni pubbliche.

La Corte resta, pertanto, disponibile a raccogliere eventuali richieste delle Commissioni parlamentari, con il sèguito di analisi e valutazioni che potranno scaturire dalla conduzione di attività istruttorie adeguatamente articolate. Ciò, anche per verificare, una volta attuata nel suo complesso la delega legislativa prevista dall’art. 17, comma 1, lett. s), della l. n. 124/2015 per il riordino delle procedure disciplinari, l’efficacia deterrente che le nuove norme saranno state in grado di produrre, in particolare, nel contrasto al fenomeno dell’assenteismo, cui di regola si accompagnano inefficienze intollerabili e discredito generalizzato per le amministrazioni di ogni livello.

1.4. L’assetto in buona misura pubblicistico che impronta (dopo l’esperienza della *“privatizzazione”*) la materia disciplinare nel settore pubblico (per effetto del d.lgs. n. 150/2009) è, ora, interessato dalla legge delega di riforma dell’amministrazione (n. 124/2015) per i profili in ordine ai quali l’esperienza applicativa ha fatto emergere insufficienze e disfunzioni che rendono necessaria – secondo l’espressione della citata norma di delega (art. 17, comma 1, lett. s) – l’*“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”*.

Su tale criterio di delega va, pertanto, valutato lo schema di decreto legislativo in esame, che assume a propria *ratio* la finalità di sanzionare con misure esemplari, immediate ed efficaci l'*assenteismo fraudolento*, onde, in tal senso, esso si ricollega ad altre norme della stessa legge di delega che mirano, da un lato, a potenziare gli strumenti di lotta alla corruzione e alla *maladministration*, dall'altro ad elevare l'efficienza (il rendimento, la *performance* individuale e collettiva) dei pubblici uffici e dei loro addetti.

Considerato l'interesse delle Commissioni Affari costituzionali e Lavoro per un avviso della Corte sul merito dello schema di provvedimento, le osservazioni che seguono sono essenzialmente orientate ad esaminare il contenuto della disciplina che forma oggetto dello schema, rinviando all'ultima parte dell'esame alcune considerazioni sul suo "allineamento" con la norma di delega.

2. I contenuti dello schema di decreto

Lo schema di decreto legislativo consta di due articoli.

2.1. Il primo modifica l'art. 55-*quater* del testo unico della disciplina del pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001), introducendovi il comma 1-*bis* e i commi da 3-*bis* a 3-*quinqüies*.

Esso reca, anzitutto, una *specificazione* ed una *estensione* della fattispecie disciplinare denominata (dall'art. 55-*quater*, comma 1, lett. a) "*falsa attestazione della presenza in servizio*" del pubblico dipendente. In secondo luogo, regola le conseguenze che discendono dall'accertamento del fatto (cioè della "falsa attestazione") "in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze": conseguenze che riguardano, per un verso, il rapporto di lavoro del dipendente cui è addebitata l'infrazione e di coloro che abbiano agevolato la sua condotta; per altro verso, le responsabilità di coloro – dirigenti, responsabili di struttura, titolari degli uffici per i procedimenti disciplinari – che sono chiamati a promuovere o adottare, nei confronti del dipendente, le misure previste dallo schema di decreto.

L'insieme di tali disposizioni è inteso – come accennato – a colpire severamente il c.d. *assenteismo fraudolento*, con una specifica disciplina sia delle fattispecie punibili, sia delle misure che le amministrazioni sono tenute a porre in essere in relazione ai fatti accertati (in

flagranza o con gli strumenti di cui s'è detto), sia – infine – dei tempi per l'adozione di tali misure. E', infatti, dalla prontezza di reazione delle amministrazioni che dipende l'efficacia delle misure – siano esse provvisorie o definitive – previste dalle nuove disposizioni.

Resta da aggiungere, come osservazione preliminare, che l'occasione sarebbe utile per chiarire che nella fattispecie di “falsa attestazione della presenza in servizio”, di cui all'art. 55-*quater*, comma 1, lett. a), è da ritenere compresa la falsa attestazione o dichiarazione delle cause (astrattamente legittime) di assenza dal servizio *diverse dalla malattia*.

2.2. Il secondo articolo contiene la clausola di invarianza della spesa.

3. *La nuova fattispecie disciplinare*

Quanto alle modifiche apportate all'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001, va precisato che di questo non viene modificato il contenuto attuale del comma 1, che resta quello (introdotto dall'art. 69, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009) per cui “si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso” nel caso – fra gli altri – di “*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*”. In connessione con questa disposizione, il successivo art. 55-*quinquies* 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.

Tali norme costituiscono il riferimento delle modifiche e integrazioni di cui allo schema di decreto legislativo in esame: modifiche e integrazioni che, nella parte in cui specificano – come detto – determinate condotte punibili a titolo di “*falsa attestazione della presenza in servizio*” e rendono più stringenti le misure e i tempi di reazione alla loro commissione (mediante l'esercizio, da parte dell'amministrazione, dell'azione disciplinare e del connesso potere di sospensione cautelare), senz'altro corrispondono al menzionato criterio direttivo di “*accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare*”.

3.1. La condotta che costituisce “*falsa attestazione della presenza in servizio*” viene, dunque, specificata dallo schema in esame (comma 1-*bis*, aggiunto all’art. 55-*quater*) nel senso che essa identifica “*qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare i dipendenti in servizio o trarre in inganno l’amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio circa il rispetto dell’orario di lavoro dello stesso*”.

Si tratta di una formula del tutto coerente con le finalità perseguite dal legislatore, esplicitando il riferimento della condotta fraudolenta ad una vasta e indefinita gamma di possibili comportamenti, tutti di identico disvalore agli effetti sanzionatori previsti dalle successive disposizioni.

Di rilievo, in particolare, la disposizione secondo cui risponde dell’illecito disciplinare chiunque abbia agevolato il dipendente nel porre in essere la modalità fraudolenta con la quale è stata consumata la “*falsa attestazione della presenza*”. Una previsione, questa, che rafforza sensibilmente l’attuale disciplina, chiamando a rispondere dell’illecito, oltre al suo autore, i dipendenti che abbiano con lui concorso alla commissione del fatto, mediante una condotta attiva o omissiva.

Naturalmente, l’ambito soggettivo della nuova previsione non si estende al di là dei soggetti che, in virtù del loro rapporto di lavoro con l’amministrazione, sono sottoposti all’esercizio del suo potere disciplinare. Non vi è compreso, perciò, il personale esterno alle amministrazioni, dipendente da imprese private cui le amministrazioni abbiano affidato compiti di vigilanza o di sorveglianza degli accessi. Donde l’opportunità di una riflessione circa l’adozione di misure sanzionatorie nei confronti delle imprese che prestano tali servizi, sia mediante l’obbligo per le amministrazioni di attivare le clausole penali generalmente contenute nei contratti di appalto (o, comunque, da inserire in essi con riguardo alla specifica fattispecie qui esaminata), sia ricorrendo, nei casi più gravi, alla loro risoluzione. Si tratterebbe, ovviamente, di misure diverse da quelle di natura disciplinare cui si riferisce la delega, da regolare, perciò, con norme *ad hoc*, al di fuori del provvedimento in esame.

Va pure considerato, per altro verso, che l’efficacia deterrente delle nuove previsioni è direttamente proporzionale all’esistenza e all’effettivo funzionamento dei sistemi di rilevazione automatica delle presenze o, comunque, di sistemi alternativi (come quelli

previsti, ad esempio, per il personale del Ministero dell'interno dall'art. 1, comma 403, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), purché altrettanto efficaci³.

4. *La sospensione cautelare*

Il comma 3-bis aggiunto al citato art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001 stabilisce che “*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 in cui il dipendente lavora o, ove ne venga a conoscenza per primo, dall'ufficio competente di cui all'art. 55-bis, comma 4, con provvedimento motivato, in via immediata e comunque entro 48 ore dal momento in cui i suddetti soggetti ne sono venuti a conoscenza. La violazione del suddetto termine non determina la decadenza dell'azione disciplinare né l'inefficacia della sospensione cautelare, fatta salva la responsabilità del dipendente che ne sia responsabile*”.

La flagranza della “falsa attestazione della presenza” o il suo accertamento “mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze” determinano, anzitutto, un *effetto provvisorio*, consistente nella *sospensione cautelare senza stipendio* del dipendente, da disporre immediatamente, senza previa audizione del dipendente e, comunque, entro 48 ore dal momento in cui il “responsabile della struttura” in cui il dipendente lavora o – se ne venga a conoscenza per primo – l'ufficio per i procedimenti disciplinari (Upd) – ne abbiano avuto conoscenza (nuovo comma 3-bis).

Viene, così, introdotta una nuova ipotesi di *sospensione obbligatoria dal servizio* (tradizionalmente riferita ai casi di impossibilità della prestazione dovuta alla concomitanza di misure coercitive o restrittive della libertà del dipendente adottate in sede penale), da irrogare senza indugio e con provvedimento motivato. Una procedura, questa, i cui modi e tempi trovano giustificazione nelle precise circostanze in cui è avvenuta la cognizione del fatto che dà causa alla sospensione: lo stato di flagranza dell'autore, oppure la rilevazione del fatto mediante una strumentazione tecnica di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze; in entrambi i casi, con una puntuale evidenziazione delle condotte, che

³ Si v. Corte conti, sez. centr. contr. Stato (legittimità), 11 maggio 2015, n. 11.

semplifica fortemente la successiva istruttoria, favorendone, altresì, la più sollecita conclusione.

4.1. L'accertamento in flagranza della falsa attestazione o la sua rilevazione mediante i menzionati strumenti di sorveglianza o di registrazione implicano – si ripete – che le amministrazioni siano dotate di idonei sistemi di controllo delle presenze sui luoghi di lavoro e che gli addetti a tali sistemi operino alle dipendenze di dirigenti o funzionari specificamente responsabili.

4.2. Data la natura cautelare della misura sospensiva, la previsione dell'immediata sospensione del dipendente anche dallo "stipendio" dovrebbe essere interpretata, secondo i principi generali, nel senso di non precludere la corresponsione di un assegno alimentare al dipendente sospeso, pur se di ciò non vi è menzione nello schema.

4.3. Lo schema normativo opportunamente precisa che la violazione del termine di 48 ore per far luogo alla sospensione cautelare, pur costituendo una mancanza suscettibile di sanzione disciplinare, non determina comunque la decadenza dell'azione disciplinare o l'inefficacia della sospensione.

5. *Il procedimento disciplinare*

In tutti i casi di "falsa attestazione della presenza in servizio", il procedimento disciplinare segue un *iter accelerato*, per cui esso deve concludersi *entro 30 giorni* dalla contestazione dell'addebito da parte dell'ufficio per i procedimenti disciplinari. A tal fine, è previsto che il responsabile della struttura di appartenenza del dipendente, contestualmente al provvedimento di sospensione cautelare, trasmetta gli atti all'ufficio per i procedimenti disciplinari, che è tenuto ad avviare "immediatamente" il procedimento disciplinare (nuovo comma 3-ter).

5.1. E' il caso di ricordare che, a fronte di questo procedimento accelerato, da portare a compimento – come detto – nel termine onnicomprensivo di 30 giorni, il procedimento

ordinario (art. 55-bis, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 165/2001) prevede, nel caso di illeciti disciplinari gravi o comunque di false attestazioni della presenza in servizio non risultanti da accertamento in flagranza, ovvero da strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, *un termine di 40 giorni* (decorrenti dalla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione) *per la sola contestazione degli addebiti e un periodo di 120 giorni* (dalla contestazione degli addebiti) *per concludere il procedimento disciplinare*.

Tenuto conto che la violazione del termine complessivo di 30 giorni, previsto dallo schema di decreto legislativo in esame, comporta per l'amministrazione la decadenza dall'azione disciplinare, con conseguente mantenimento in servizio del dipendente, appaiono giustificate le preoccupazioni che il suddetto termine possa rilevarsi insufficiente ad assicurare una completa trattazione del fatto e per trarne le dovute conclusioni, oltretutto per garantire il diritto di difesa dell'interessato. Tanto più ove si consideri che, in assenza di un termine espressamente fissato per la contestazione degli addebiti, il dipendente sottoposto a procedimento potrebbe imporre all'amministrazione il rispetto (se non altro) di quello ordinario di 20 giorni previsto dal citato art. 55-bis, con la conseguenza di lasciare ben poco spazio alla successiva fase del procedimento.

Al riguardo, sembrerebbero percorribili due diverse strade. L'una potrebbe consistere nell'ampliare di un breve periodo (portandolo, ad esempio, a 45 giorni) il termine onnicomprensivo ora fissato in 30 giorni; l'altra – non incompatibile con la precedente – potrebbe essere costituita dalla puntuale assegnazione di tempi massimi a ciascuna delle fasi endoprocedimentali, ovviamente entro il limite di durata massima (come sopra rideterminato) del procedimento.

L'esigenza da soddisfare, in ogni caso, è quella di consentire l'esatta individuazione del momento dal quale decorre il computo dei 30 giorni (o altro termine, come detto, leggermente più ampio) entro i quali il procedimento deve essere esaurito con l'irrogazione della sanzione o con l'archiviazione (sarebbe sufficiente specificare che il procedimento disciplinare dev'essere avviato entro, ad esempio, 48 ore dall'emanazione del provvedimento di sospensione cautelare); all'interno di questo arco temporale andrà, poi, fissata la durata delle singole fasi in cui si articola il procedimento disciplinare, in modo che questo non si presti a obiezioni di sorta sotto il profilo della compressione delle garanzie spettanti all'incolpato a tutela del suo diritto di difesa.

6. Il danno all'immagine dell'amministrazione

In base al nuovo comma 3-*quater*, il dipendente è altresì soggetto a un'azione di responsabilità per danno all'immagine della pubblica amministrazione.

A questi fini:

- la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla Corte dei conti debbono avvenire entro 15 giorni dall'avvio del procedimento disciplinare;

- la procura regionale della Corte dei conti, qualora ne ricorrano i presupposti, emette invito a dedurre per danno di immagine entro 3 mesi dalla conclusione del procedimento disciplinare;

- l'azione di responsabilità è 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 è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e non può essere, comunque, inferiore a sei mesi dell'ultimo stipendio in godimento.

Le previsioni di cui si parla, per quanto in astratto condivisibili, ineriscono, tuttavia, a una materia – la responsabilità amministrativa e la relativa giurisdizione – decisamente estranea all'ambito oggettivo della legge di delega, né si può dire che esse si pongano “*in coerente sviluppo*” e in una logica di “*completamento*” con le scelte del legislatore delegante, così legittimando – secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale (v., fra le altre, Corte cost. n. 219/2013⁴)– l'intervento del legislatore delegato. Analoga osservazione è stata formulata dal Consiglio di Stato nel suo parere sullo schema in esame (Comm. spec., 16 marzo 2016, n. 864).

Collegata, invece, alla vicenda disciplinare e ai suoi sèguiti in sede giudiziaria è la disposizione per cui la denuncia al pubblico ministero penale e alla procura regionale della

⁴ Come si legge in questa sentenza, “Il legislatore delegato può emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo dei principi fissati dal delegante, e, se del caso, anche un completamento delle scelte compiute con la delega [...], ma non può spingersi ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega”.

Corte dei conti debbono essere operate entro 15 giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La brevità del termine rende opportuna la trasmissione della denuncia, per quanto possibile, tramite Pec.

Si può aggiungere che la previsione, sia pure in un diverso atto legislativo, della responsabilità per danno erariale all'immagine dell'amministrazione, varrebbe a superare – data la connessione di tale responsabilità con la commissione dell'illecito disciplinare – l'impedimento altrimenti costituito dalla circostanza che, allo stato attuale della legislazione (art. 17, comma 30-ter, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102), la relativa azione del pubblico ministero contabile è esperibile nei soli casi in cui il fatto commesso integra gli estremi di uno dei delitti contro la pubblica amministrazione, di cui al capo II, titolo I, libro secondo, cod. pen., accertato con sentenza passata in giudicato.

Resta ferma, ovviamente, la responsabilità amministrativa, da accertare secondo le regole ordinarie, per il danno erariale cagionato all'amministrazione dal dipendente con la sua condotta assenteista, nonché, eventualmente, da coloro che con lui abbiano concorso alla commissione del fatto.

6.1. Il comma 3-*quinques*, di cui è prevista l'introduzione nel più volte citato art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001, dispone che, nei casi di falsa attestazione della presenza, accertata in flagranza o mediante strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze, talune condotte omissive dei dirigenti o, negli enti privi di qualifica dirigenziale, dei responsabili di servizio (omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare; omessa comunicazione all'ufficio per i procedimenti disciplinari; omessa attivazione del procedimento disciplinare) costituiscono illeciti disciplinari punibili con il licenziamento e illeciti penali riconducibili al reato di omissione di atti d'ufficio (art. 328 cod. pen.).

A parte siffatta previsione penale, che finirebbe per eccedere, come quella di cui al paragrafo precedente, i limiti della delega legislativa, va rilevato come l'illecito disciplinare che qui viene in rilievo – oltre ad essere punito più gravemente di quanto stabilito dall'art. 55-*sexies*, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 in relazione alle infrazioni punibili con il licenziamento (sospensione dal servizio, con privazione della retribuzione fino ad un massimo di tre mesi) – finisce per porre sullo stesso piano, quanto alla sanzione applicabile, colui che ha concorso alla commissione dell'illecito e il dirigente o il responsabile del servizio che ha posto in essere la condotta omissiva successivamente all'illecito disciplinare riferibile

al dipendente; donde una possibile non conformità ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità della sanzione, come osservato anche dal Consiglio di Stato nel citato parere n. 864/2016.

7. Ulteriori considerazioni

Lo schema di decreto legislativo finora esaminato offre l'opportunità di segnalare, nello spirito del rapporto di ausiliarità che lega la Corte al Parlamento, ulteriori interventi da cui potrebbero derivare concreti benefici nella materia dei procedimenti disciplinari.

7.1. In primo luogo, per quanto attiene agli assetti organizzativi cui è attualmente rimessa la gestione dei procedimenti disciplinari, è legittimo avanzare il dubbio che atteggiamenti permissivi e compiacenti, causa di ineffettività del sistema, possano essere favoriti dalla circostanza che i funzionari chiamati ad irrogare le sanzioni, come quelli a cui compete di eseguire gli accertamenti istruttori, appartengano alla stessa amministrazione del dipendente autore dell'illecito disciplinare.

L'inconveniente potrebbe essere, almeno in parte, risolto, con riguardo alle amministrazioni periferiche dello Stato, assegnando agli istituendi Uffici territoriali dello Stato (per la cui disciplina è prevista un'apposita delega legislativa nella legge di riforma dell'amministrazione: art. 8, comma 1, lett. e, l. n. 124/2015) i compiti che lo schema di decreto in esame pone a carico di soggetti – dirigenti, responsabili di servizi, ecc. – interni a ciascuna amministrazione.

Appare, inoltre, necessario rafforzare i poteri di vigilanza attribuiti all'Ispettorato istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica, in modo che esso possa assumere un ruolo di primo piano nel monitorare, anche al fine di verificare l'efficienza degli apparati amministrativi, l'esercizio del potere disciplinare a tutti i livelli di governo e di amministrazione, anche regionale e locale (nel senso, del resto, della piena conformità a Costituzione degli obblighi informativi a carico delle autonomie regionali e locali nei confronti delle amministrazioni dello Stato, v., fra le più recenti, Corte cost. n. 219/2013, n. 121/2012).

7.2. Altro istituto sul quale le relazioni della Corte dei conti hanno auspicato una particolare attenzione è rappresentato dalla sospensione cautelare.

In proposito, considerata la rilevanza degli oneri finanziari diretti, indiretti e occulti (procedure amministrative complesse, riorganizzazione degli uffici nei quali prestavano servizio i dipendenti sospesi, spese da contenzioso, spese per assegni alimentari, ecc.), gravanti sull'amministrazione a seguito degli illeciti penali e disciplinari commessi dai dipendenti, parrebbe opportuno che gli emolumenti relativi a periodi di sospensione obbligatoria o facoltativa, originati da vicende penali conclusesi con sentenza di condanna, vengano espressamente dichiarati *non dovuti*, anche nell'eventualità che il procedimento disciplinare si estingua per mancato rispetto dei relativi termini.

7.3. A proposito dei costi della funzione disciplinare e dei *crediti per risarcimenti dovuti dai dipendenti*, va ancora posto in rilievo come le menzionate relazioni della Corte abbiano fatto emergere gravi carenze nella evidenziazione e nel trattamento dei dati contabili connessi al fenomeno disciplinare, che non risultano tutt'ora superate.

In particolare, si è potuto verificare, in quasi tutte le amministrazioni statali, una netta scissione organizzativa e operativa tra i centri decisionali deputati a gestire la funzione disciplinare e quelli preposti a curarne gli effetti di natura finanziario-contabile. In tal modo, gli uffici disciplinari tendono a perdere traccia delle conseguenze che sui bilanci sono determinati dalle loro decisioni, mentre i dirigenti delle Tesorerie e degli uffici di bilancio gestiscono le partite contabili – rispettivamente per le entrate e per le spese – senza tener conto delle loro connessioni con le ragioni dell'entrata e della spesa. E' per questo che le amministrazioni centrali – come si ebbe modo di accertare in occasione dell'indagine svolta nel 2006 – non sono state in grado di presentare “liste di carico” in relazione ai crediti vantati verso i soggetti sanzionati nelle diverse sedi. La maggior parte di esse ha limitato il proprio interesse al solo capitolo relativo alle condanne erariali, lasciando completamente in ombra la gestione dei crediti originati da sentenze penali e civili.

7.4. Nelle amministrazioni dello Stato, i “modelli di rilevazione” che ogni direzione generale del personale compila e invia ai competenti uffici di bilancio dovrebbero essere corredati – in modo riservato – da una sintetica analisi dello stato delle procedure disciplinari e degli effetti patrimoniali ad esse correlati. In particolare, per ogni dipendente

sospeso o sottoposto a procedimento penale dovrebbero essere quantificati gli oneri finanziari e gli eventuali crediti maturati in seguito a condanne risarcitorie; dovrebbe essere, altresì, dato conto delle eventuali segnalazioni effettuate alle procure regionali della Corte dei conti ex art. 1 della l. n. 20/1994.

Anche queste particolari tipologie di entrata e di spesa dovrebbero essere intestate al centro di responsabilità cui compete, presso ciascuna amministrazione, la direzione del personale e dovrebbero essere contabilizzate in modo da evidenziare con chiarezza i molteplici uffici che sono deputati a gestire la funzione disciplinare.

7.5. Dato il contesto sin qui descritto, la Sezione di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha avuto modo – in occasione della relazione sulla gestione dei procedimenti disciplinari, approvata con deliberazione n. 7/2006 – di invitare le amministrazioni a indicare, nelle note preliminari (oggi, note integrative) agli stati di previsione della spesa, le misure adottate per rimuovere le menzionate disfunzioni contabili, cogliendo l'occasione, al contempo, per sottolineare come l'evidenziazione delle tipologie di spesa correlate a procedimenti penali e disciplinari nei confronti dei dipendenti si inquadra nel processo di analisi del costo del personale e dei fenomeni gestionali ad esso collegati, indispensabile in una corretta ottica di rendicontazione, che deve sempre più ispirarsi agli ineludibili profili di trasparenza contabile, di cui si avverte particolarmente la necessità nella materia in questione.