

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3130

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato BERGONZI

Modifica all'articolo 55-*quinquies* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di sanzioni per il medico che certifica falsamente lo stato di malattia di un pubblico dipendente

Presentata il 19 maggio 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge si modifica l'articolo 55-*quinquies* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante « Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche », che nel testo vigente recita: « 1. Fermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto.

2. Nei casi di cui al comma 1, il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subiti dall'amministrazione.

3. La sentenza definitiva di condanna o di applicazione della pena per il delitto di cui al comma 1 comporta, per il medico, la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo ed altresì, se dipendente di una struttura sanitaria pubblica o se convenzionato con il servizio sanitario nazionale, il licenziamento per giusta causa o la decadenza dalla convenzione. Le medesime sanzioni disciplinari si applicano se il medico, in relazione all'assenza dal servizio, rilascia certificazioni che attestano

dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati».

Il comma 3 dell'articolo 55-*quinquies* collide con la Costituzione sotto due diversi profili. Il primo profilo si ricollega al fatto che questa disposizione prevede sanzioni disciplinari rigide, predeterminate *ex lege*, senza lasciare spazio alcuno alla discrezionalità della pubblica amministrazione. A partire almeno dalla sentenza n. 971 del 1988 la Corte costituzionale afferma che dal principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione discende l'illegittimità delle norme che prevedono la destituzione automatica dal pubblico impiego a fronte della condanna per determinati reati.

Nella citata sentenza la Corte si è basata sulla considerazione che « l'ordinamento appaia vieppiù orientato, oggi, verso la esclusione di sanzioni rigide, avulse da un confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto » per affermare che la « indispensabile gradualità sanzionatoria » che ne deriva « importa (...) che le valutazioni relative siano ricondotte, o ignora, alla naturale sede di valutazione: il procedimento disciplinare, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo automatismo, e conseguentemente irrazionale, ex articolo 3 della Costituzione » e, in fine, giunge alla declaratoria dell'illegittimità costituzionale delle ipotesi di destituzione automatica previste per i pubblici impiegati dall'articolo 85 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 e da diverse disposizioni speciali.

Peraltro a questa sentenza si ricollega l'articolo 9 della legge n. 19 del 1990, nel quale si afferma la regola generale per cui il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale.

La Corte in diverse occasioni ha applicato questo principio anche riguardo ai professionisti: ad esempio, nella sentenza n. 766 del 1988 ha dichiarato illegittima la norma dell'ordinamento dei dottori commercialisti che prevedeva la sospensione automatica per determinati reati; nella sentenza n. 40 del 1990 ha dichiarato

illegittima la destituzione di diritto dei notai; nella sentenza n. 2 del 1999 ha dichiarato illegittima la radiazione di diritto dall'albo dei ragionieri e periti commercialisti.

Alle stesse conclusioni si è giunti anche riguardo all'ordinamento della professione medica: in questo caso da parte delle sezioni unite della Cassazione, che nella sentenza n. 9228 del 1990 hanno dichiarato illegittimo, e quindi disapplicato, l'articolo 42 del regolamento sulla disciplina delle professioni sanitarie, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 221 del 1950, ove prevede la radiazione di diritto del medico in esito alla condanna per determinati delitti.

Il secondo profilo riguarda la previsione per cui le sanzioni disciplinari devono fare seguito alla sentenza definitiva di condanna o di applicazione della pena.

Questa previsione non pare coerente con il comma 1 dell'articolo 4 del protocollo n. 7 dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984 e reso esecutivo dalla legge n. 98 del 1990: « Nessuno potrà essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un'infrazione per cui è già stato scagionato o condannato a seguito di una sentenza definitiva conforme alla legge ed alla procedura penale di tale Stato ».

A partire dalla sentenza Engel e altri c. Paesi Bassi del 1976, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha affermato una nozione sostanziale di sanzione penale, secondo la quale si considerano di natura penale tutte le sanzioni che hanno finalità repressive e punitive, a prescindere dalla qualificazione che esse ricevono nell'ordinamento nazionale.

Applicando questi principi al citato articolo 4 del protocollo n. 7 ne discende che dopo un primo procedimento di natura sostanzialmente penale chiuso con un provvedimento definitivo (non importa se di assoluzione o di condanna) non può essere iniziato nessun altro procedimento della stessa natura sostanziale e ciò anche se l'ordinamento statale qualifica come

amministrativo uno dei due procedimenti (o anche se qualifica come tali entrambi). È per tale ragione che di recente la CEDU nella sentenza Grande Stevens c. Italia ha ritenuto contraria alla citata Convenzione l'irrogazione per i medesimi fatti di una sanzione penale e di una sanzione amministrativa pecuniaria.

È evidente che le sanzioni della radiazione, del licenziamento disciplinare e della decadenza dalla convenzione, le quali, come si è visto, ai sensi del comma 3 dell'articolo 55-*quinquies* del decreto legislativo n. 165 del 2001 devono essere irrogate dopo la sentenza penale definitiva, perseguono una finalità repressiva:

basti solo considerare che hanno gli stessi contenuti di alcune sanzioni penali accessorie.

Anche nel caso di specie ci si trova dunque di fronte a una violazione della citata Convenzione.

Come è noto, la Corte costituzionale, nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, ha affermato che, ai sensi del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che prevede che la potestà legislativa deve essere esercitata anche nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, la violazione delle norme della citata Convenzione si traduce in una violazione della nostra Costituzione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il comma 3 dell'articolo 55-*quinquies* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:

«3. La falsa attestazione dello stato di malattia da parte del medico è sanzionata disciplinarmente da parte dell'Ordine a cui appartiene e da parte della struttura sanitaria pubblica dalla quale dipende o con la quale è convenzionato».

