

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per la semplificazione

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo.

Audizione di una delegazione del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) *(Svolgimento e conclusione)* 159

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante modifiche all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sul licenziamento disciplinare. Atto n. 292 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* 160

ALLEGATO 1 *(Parere approvato)* 162

Schema di decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi. Atto n. 293 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* 160

ALLEGATO 2 *(Parere approvato)* 164

Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Atto n. 297 161

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 7 giugno 2016. — Presidenza del presidente Bruno TABACCI.

La seduta comincia alle 12.15.

Indagine conoscitiva sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo.

Audizione di una delegazione del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU).

(Svolgimento e conclusione).

Bruno TABACCI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata

anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, i temi dell'audizione, ringraziando per la loro partecipazione le rappresentanti del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. Comunica che le memorie pervenute da Adiconsum, Altroconsumo e Confconsumatori – Associazione Consumatori Piemonte saranno pubblicate negli atti dell'indagine.

Raffaella GRISAFI, *Consulente giuridico di Adiconsum* e Silvia CASTRONOVI, *Esperta relazioni esterne istituzionali di Altroconsumo*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Bruno TABACCI, *presidente*, dopo aver svolto alcune considerazioni conclusive, ringrazia le rappresentanti del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.40.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 7 giugno 2016. — Presidenza del presidente Bruno TABACCI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Angelo Rughetti.

La seduta comincia alle 12.40.

Schema di decreto legislativo recante modifiche all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sul licenziamento disciplinare. Atto n. 292.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 25 maggio 2016.

Bruno TABACCI, *presidente*, ricorda che nella seduta del 25 maggio il relatore, sen. Angioni, ha illustrato il contenuto dello schema e si è svolto un ampio dibattito, nel corso del quale è intervenuto anche il Sottosegretario Angelo Rughetti.

Questa mattina la proposta di parere elaborata dal relatore è stata inviata a tutti i componenti. Chiede al sen. Angioni se intenda illustrare la sua proposta.

Il senatore Ignazio ANGIONI (PD), *relatore*, dà per letta la proposta di parere, che ha formulato sulla base delle approfondite valutazioni emerse nel dibattito

della precedente seduta. Si limita quindi ad illustrare la parte dispositiva, articolata in cinque osservazioni, riguardanti, tra l'altro, l'opportunità di esplicitare il diritto alla corresponsione di un assegno familiare a favore del dipendente sospeso cautelatamente dal servizio e di indicare il termine di contestazione dell'addebito e di preavviso per la convocazione in contraddittorio. Andrebbe inoltre chiarito se il licenziamento disciplinare costituisca l'unica sanzione disciplinare applicabile nel caso di condotte omissive di dirigenti e responsabili di servizio competenti. Nel caso in cui costituisca un obbligo, l'entità della sanzione (il licenziamento) andrebbe valutata alla luce dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Considera infine opportuno prevedere una disciplina transitoria relativamente ai procedimenti in corso.

Bruno TABACCI, *presidente*, dà atto al sen. Angioni di aver riassunto efficacemente le risultanze del dibattito svoltosi nella precedente seduta, anche con il concorso del Sottosegretario Rughetti. Pone quindi in votazione la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di parere del relatore (*vedi allegato 1*).

Schema di decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi. Atto n. 293.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 24 maggio 2016.

Bruno TABACCI, *presidente*, ricorda che nella seduta del 24 maggio il relatore, on. Montroni, ha illustrato il contenuto dello schema e si è svolto un ampio

dibattito, nel corso del quale è intervenuto anche il Sottosegretario Angelo Rughetti.

Questa mattina la proposta di parere elaborata dal relatore è stata inviata a tutti i componenti. Chiede all'on. Montroni se intenda illustrare la sua proposta.

Il deputato Daniele MONTRONI (PD), *relatore*, si limita anch'egli ad una illustrazione della parte dispositiva del parere, contenente tre osservazioni di carattere generale e tre osservazioni riferite a singoli articoli. Le tre osservazioni di carattere generale concernono l'opportunità di: prevedere in modo espresso la facoltà dei soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza di partecipare come osservatori alla conferenza preliminare; introdurre una disciplina transitoria riguardante l'incidenza della nuova disciplina sui procedimenti pendenti; assicurare gli opportuni coordinamenti con la normativa vigente. Osservazioni specifiche riguardano poi l'opportunità di: estendere l'applicabilità del nuovo articolo 14, comma 4 a tutte le procedure di VIA, ivi comprese quelle statali; armonizzare le scansioni temporali tra i procedimenti previsti all'articolo 6 e quelli previsti dall'articolo 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004; riformulare la disposizione transitoria contenuta nell'articolo 7 alla luce dell'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti pubblici.

Bruno TABACCI, *presidente*, ringrazia il relatore, che ha tenuto conto delle valutazioni emerse nella precedente seduta, e pone in votazione la proposta di parere.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di parere del relatore (*vedi allegato 2*).

Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Atto n. 297.

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Bruno TABACCI, *presidente e relatore*, sottolinea l'importanza dello schema in esame, sul quale le Commissioni Bilancio della Camera e Affari costituzionali del Senato stanno effettuando congiuntamente un ciclo di audizioni, alle quali sono invitati a partecipare anche i componenti della Commissione per la semplificazione. Chiudendosi presumibilmente domani il ciclo di audizioni, si riserva di illustrare lo schema e le risultanze delle audizioni stesse nella seduta che potrebbe tenersi martedì 21 giugno alle ore 11, invitando i colleghi ad utilizzare fin da ora la documentazione messa a disposizione della Commissione.

La seduta termina alle 12.50.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante modifiche all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sul licenziamento disciplinare. Atto n. 292.

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per la semplificazione,

esaminato, a norma dell'articolo 16, comma 2, della legge n. 124 del 2015, lo schema di decreto legislativo recante modifiche all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sul licenziamento disciplinare (Atto n. 292);

rilevato che:

il Parlamento ha delegato il Governo a intervenire, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sulla disciplina relativa alla responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, per dare una risposta tempestiva all'allarme suscitato nell'opinione pubblica da recenti episodi di assenteismo fraudolento;

lo schema di decreto legislativo dà attuazione alla delega perseguendo l'obiettivo di facilitare ed accelerare l'esercizio dell'azione disciplinare, rendendolo certo nei tempi di espletamento e di conclusione;

l'articolo 1 dello schema di decreto apporta significative integrazioni all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo n. 165 del 2001, al fine di allargarne l'ambito di applicazione e di reprimere più efficacemente le condotte volte ad attestare falsamente la presenza in servizio dei dipendenti pubblici. In particolare:

il nuovo comma 1-*bis* amplia il novero delle ipotesi riconducibili alla fattispecie di falsa attestazione della presenza, con la precisazione che di tale violazione risponde anche chi abbia agevolato, con comportamenti attivi o omis-

sivi, la condotta fraudolenta e con previsione della sanzione della sospensione cautelare senza stipendio;

i nuovi commi 3-*bis* e 3-*ter* introducono un procedimento disciplinare accelerato nei casi di falsa attestazione della presenza in servizio;

il comma 3-*ter* dispone che, nelle stesse fattispecie regolate dal comma 3-*bis*, il responsabile della struttura presso la quale il dipendente lavora, contestualmente all'irrogazione della sospensione cautelare, trasmetta gli atti all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, che darà avvio al relativo procedimento disciplinare da concludere entro trenta giorni;

il nuovo comma 3-*quater* prevede che le stesse ipotesi di cui al comma 3-*bis* comportino la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare, allo scopo di procedere, ove ne ricorrano i presupposti, per danno di immagine della pubblica amministrazione nei confronti del dipendente licenziato per assenteismo;

il nuovo comma 3-*quinquies* prevede che le stesse ipotesi declinate al comma 3-*bis* comportino responsabilità disciplinare del dirigente o del responsabile del servizio, nei casi in cui gli stessi omettano l'adozione dei provvedimenti conseguenti alla condotta fraudolenta;

tali ultime fattispecie costituiscono ipotesi che rientrano nel reato di omissione d'atti d'ufficio, di cui all'articolo 328

del Codice penale, e possono comportare il licenziamento disciplinare del dirigente o del responsabile del servizio;

considerato che:

lo schema di decreto legislativo intende sanzionare, con maggiore gravità, la condotta illecita dei pubblici dipendenti che attestano falsamente la presenza in servizio, allargandone l'ambito di applicazione, in quanto condotta lesiva del processo di riqualificazione dell'amministrazione dello Stato perseguito in particolare con la legge n. 124 del 2015 e con l'attuazione delle deleghe ivi previste;

nel dare attuazione alla delega, che fa esclusivo riferimento alla responsabilità disciplinare, lo schema:

da un lato prevede che, in presenza di una fattispecie ben delineata e circoscritta – la falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione – il procedimento disciplinare debba comunque svolgersi e concludersi in tempi certi e rapidi, indipendentemente dal procedimento penale di accertamento del reato;

dall'altro, incide anche sulla responsabilità erariale per danno all'immagine della pubblica amministrazione da parte del dipendente fraudolentemente assenteista (nuovo comma 3-*quater*) e sulla responsabilità penale del dirigente o del responsabile della struttura che non si attivi o non si attivi immediatamente per sanzionarne la condotta (nuovo comma 3-*quinquies*);

si tratta, in quest'ultimo caso, di previsioni che appaiono condivisibili nel merito, in quanto volte a sanzionare i comportamenti lesivi del buon andamento e dell'immagine della pubblica amministrazione, ma delle quali il Governo dovrebbe valutare la rispondenza all'ambito dell'intervento delegato come definito dalle disposizioni di delega;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

andrebbe valutata l'opportunità di:

fare riferimento, nel preambolo, ad entrambe le disposizioni di delega in base alle quali lo schema è stato adottato: l'articolo 17, comma 1, lettera *s*), che riguarda la materia specifica della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, e l'articolo 16, che non solo detta le disposizioni procedurali, ma prevede anche l'emanazione di un testo unico, nel quale poi la materia dovrebbe confluire;

esplicitare, all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), capoverso « 3-*bis* », che a seguito della sospensione cautelare dal servizio del dipendente, è corrisposto a quest'ultimo un assegno alimentare, avente natura non retributiva ma assistenziale, in coerenza con quanto previsto per le ipotesi di sospensione obbligatoria in sede di accertamento di responsabilità penale;

integrare l'articolo 1, comma 1, lettera *b*), capoverso « 3-*ter* » con l'indicazione del termine di contestazione dell'addebito e di preavviso per la convocazione in contraddittorio, anche mediante rinvio a termini contenuti in disposizioni esistenti, al fine di assicurare il diritto costituzionale di difesa e, nello stesso tempo, rendere esplicito il *dies a quo* di decorrenza del termine di trenta giorni per la conclusione del procedimento, eventualmente valutando l'introduzione di un principio di contestualità tra provvedimento di sospensione e contestazione dell'addebito;

chiarire, al comma 3-*quinquies*, 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;

prevedere una disciplina transitoria relativamente ai procedimenti in corso.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi. Atto n. 293.**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per la semplificazione,

esaminato, a norma dell'articolo 2 della legge n. 124 del 2015, lo schema di decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi (Atto n. 293);

rilevato che:

il Parlamento ha delegato il Governo ad emanare un decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, nel rispetto di 15 principi e criteri direttivi ispirati a obiettivi di semplificazione, certezza e riduzione dei tempi, partecipazione anche telematica degli interessati al procedimento;

lo schema di decreto legislativo dà attuazione alla delega introducendo alcune innovazioni rispetto all'odierno funzionamento della conferenza di servizi:

la riduzione dei tempi, nonché lo svolgimento con modalità semplificate;

la partecipazione delle amministrazioni statali tramite un unico rappresentante, con facoltà per l'amministrazione che sia in disaccordo di formalizzare il proprio parere negativo, senza poter incidere sulla volontà del rappresentante unico (salva la richiesta di un intervento in autotutela);

l'inversione dell'onere della mediazione tra posizioni prevalenti e posizioni dissenzienti qualificate, prevedendo che siano queste ultime a dover attivare il

procedimento di opposizione avverso la decisione presa in sede di conferenza di servizi;

visto che:

si pongono taluni problemi di coordinamento con la normativa vigente. In particolare:

con riguardo al nuovo codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50:

il nuovo testo dell'articolo 14 della legge n. 241 del 1990 fa riferimento al progetto preliminare e, in sua assenza, ad uno studio di fattibilità, mentre l'articolo 23 del codice ridefinisce i livelli della progettazione, articolandoli in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo ed esecutivo, e non facendo più riferimento al progetto preliminare;

l'articolo 27 del codice contiene una serie di richiami agli articoli vigenti della legge n. 241 del 1990, oggetto di modifica da parte dello schema in esame. In particolare, il comma 3 dell'articolo 27 fa, ad esempio, riferimento al vigente comma 3-*bis* dell'articolo 14-*bis*, che però non trova corrispondenze nel nuovo testo previsto dallo schema in esame;

analogamente, l'articolo 4, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 59 del 2013 contiene, nella parte non abrogata dall'articolo 4 dello schema, riferimenti ai commi 6-*bis* e 8 dell'articolo 14-*ter* della legge n. 241 del 1990, che non sembrano trovare corrispondenza nel nuovo testo del citato articolo previsto dallo schema in esame;

considerato che:

la storia normativa della conferenza di servizi è molto stratificata: dal 1990, sono intervenute una decina di rivisitazioni e la conferenza di servizi ha mutato i suoi connotati. Nata come strumento eccezionale e improntato a criterio unanimistico, secondo il disegno della legge n. 241 del 1990, si presenta oggi come uno strumento procedimentale ordinario ed in taluni casi obbligatorio, con meccanismi di superamento dei dissensi che in essa siano emersi;

lo schema di decreto legislativo introduce alcune modifiche procedurali, sopra richiamate, volte da un lato a limitarne l'utilizzo e dall'altro lato a semplificarne lo svolgimento;

l'unica complicazione procedurale prevista – cioè la generalizzata procedura di opposizione innanzi al Presidente del consiglio dei ministri da parte di tutte le amministrazioni dissenzienti, anche di livello infraregionale (nuovo articolo 14-*quinquies*) – risponde alla logica di incentivare le possibilità di accordo in sede di conferenza;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

in via generale, andrebbe valutata l'opportunità di:

prevedere in modo espresso, come attualmente disposto dall'articolo 14-*ter*, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990, la facoltà dei soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza di partecipare come osservatori alla conferenza preliminare, anche al fine di avere pieno accesso ai relativi atti;

introdurre una disciplina transitoria riguardante l'incidenza della nuova disciplina sui procedimenti pendenti;

assicurare gli opportuni coordinamenti con la normativa vigente;

con riguardo al nuovo articolo 14, comma 4, andrebbe valutata l'opportunità di estenderne l'applicabilità – in un'ottica di concentrazione procedimentale – a tutte le procedure di VIA, ivi comprese quelle statali, in modo da prevedere che per tutti i progetti sottoposti a VIA (sia statale, sia regionale), i necessari atti di assenso siano acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 25, comma 3 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Conseguentemente, andrebbe verificata l'opportunità di sopprimere il secondo periodo del comma, in quanto: non appare chiaro quali siano le disposizioni relative alla VIA statale che restano ferme, anche visto che parte di esse vengono ora soppresse con l'integrale sostituzione dell'articolo 14-*ter*; « la speciale disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale per le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale e per gli insediamenti produttivi », cui il citato periodo si riferisce, risulta superata alla luce della parte V del nuovo codice dei contratti pubblici (articoli 200-202 del decreto legislativo n. 50 del 2016);

in relazione all'articolo 6 dello schema, andrebbe valutata l'opportunità di armonizzare le scansioni temporali tra i procedimenti ivi previsti e quelli previsti dall'articolo 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004;

andrebbe, infine, valutata l'opportunità di riformulare la disposizione transitoria contenuta nell'articolo 7 alla luce dell'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, che recepisce anche la direttiva europea sulle concessioni (direttiva 2014/23/UE), cui fa riferimento il citato articolo 7.