

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato)

#### S O M M A R I O

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante modifiche all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di licenziamento disciplinare. Atto n. 412 (*Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio*) ..... 3

##### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 25 maggio 2017. – Presidenza del presidente della I Commissione, Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. – Interviene il sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Angelo Rughetti.*

##### La seduta comincia alle 10.05.

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante modifiche all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di licenziamento disciplinare. Atto n. 412.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).*

Le Commissioni iniziano l'esame dello schema di decreto legislativo.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, avverte che si avvia oggi l'esame dello schema di decreto, segnalando che il termine per l'espressione del parere scade il 1° luglio 2017.

Valentina PARIS (PD), *relatrice per la XI Commissione*, anche a nome del relatore per la I Commissione, rileva che il provvedimento in esame è stato approvato in via preliminare nella riunione del Consiglio dei ministri il 17 febbraio scorso, in attuazione dell'articolo 16, comma 7, e dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 aprile 2015, n. 124, e reca disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116. Ai sensi del richiamato articolo 16, comma 7, infatti, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1 del medesimo articolo 16, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e delle procedure previste dallo stesso articolo.

Come evidenziato anche nella relazione illustrativa allegata allo schema in esame, l'intervento normativo trae origine dalla sentenza con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega al Governo contenute nella legge n. 124 del 2015, tra le quali figura la disposizione di cui all'articolo 17, comma 1, lettera s), nella parte in cui, pur incidendo su materie di

competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi non siano adottati sulla base di un'intesa con le Regioni, bensì acquisendo il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. La Corte ha precisato di aver circoscritto il proprio scrutinio solo alle disposizioni di delega specificamente impugnate, nella parte in cui prevedono che i decreti legislativi siano adottati previo parere e non previa intesa, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Secondo la Corte, le eventuali impugnazioni delle norme attuative dovranno tener conto delle concrete lesioni delle competenze regionali, alla luce delle soluzioni correttive che il Governo, nell'esercizio della sua discrezionalità, riterrà di apprestare in ossequio al principio di leale collaborazione.

Con riferimento all'utilizzo, a tal fine, dei decreti legislativi integrativi e correttivi, il Consiglio di Stato, nel parere n. 83 del 2017, richiamato anche dal parere n. 891 del 2017, riferito al presente schema, ha evidenziato che tali provvedimenti possono rappresentare anche « una modalità attraverso la quale eliminare o modificare norme ritenute in contrasto con la Costituzione svolgendo così una funzione di sanatoria di un asserito vizio dell'atto legislativo già adottato », che può assumere natura sostanziale, formale o, anche, procedimentale. A tale ultimo fine, il decreto correttivo può svolgere una sanatoria dei vizi procedimentali, attraverso un'intesa che si estenda al decreto nel suo complesso, che può essere interamente confermato nel testo vigente, ovvero modificato o integrato all'esito del procedimento di concertazione. Tale soluzione appare strettamente connessa alla natura della decisione assunta dalla Corte costituzionale, la quale « ha ritenuto che non fosse individuabile un nucleo precettivo da ricondurre, in via prevalente, a materie di spettanza statale o regionale e, pertanto, ha concluso nel senso che la « inestricabile » connessione di funzioni, definita anche come « uno stretto intreccio tra materie e competenze », o come una « ipotesi

[...] di concorrenza di competenze, che apre la strada al principio di leale collaborazione », facesse sorgere « la necessità del ricorso all'intesa », forma più pregnante rispetto al parere con il sistema delle Conferenze ». Quanto alla struttura del decreto recante disposizioni integrative e correttive, nel parere n. 83 del 2017 evidenzia che il decreto correttivo dovrebbe dare atto espressamente, nelle « premesse », della sentenza della Corte e dello svolgimento del procedimento di leale collaborazione, descrivendo in modo adeguato l'oggetto, gli effetti e le modalità di svolgimento dell'intesa, indicazioni seguite nel provvedimento in esame.

In questo contesto, nella relazione illustrativa il Governo evidenzia che, nonostante non sussistano dubbi sulla attuale vigenza ed efficacia del citato decreto legislativo n. 116 del 2016, al fine di scongiurare ogni possibile e futura insorgenza di contenziosi e contestazioni in ordine alla legittimità costituzionale dell'iter di approvazione delle misure, ha deciso di introdurre alcune misure « correttive » in modo da consentire l'attuazione della delega nel rispetto dell'affermato principio di leale collaborazione. L'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano è stata sancita nella seduta del 16 marzo 2017. Sul provvedimento è stato inoltre acquisito il parere favorevole della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, anch'esso espresso il 16 marzo scorso. In conformità alle disposizioni della legge delega, sullo schema sono state sentite, inoltre, le organizzazioni sindacali rappresentative del pubblico impiego, che si sono espresse nella riunione svolta il 15 febbraio 2017, nei termini riassuntivamente riportati nel verbale allegato allo schema di decreto legislativo in esame.

Quanto all'intervento sulla disciplina dei licenziamenti, ricorda che l'articolo 55-*quater* del decreto legislativo n.165 del 2001, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 116 del 2016, adottato in attuazione della legge n. 124

del 2016, reca una regolamentazione dei licenziamenti disciplinari per « falsa attestazione della presenza in servizio », la quale prevede, in particolare che, ferma la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, si applichi comunque la sanzione disciplinare del licenziamento, che opera senza preavviso, in una serie di casi, tra cui la « 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 ». Ai sensi di tale disposizione, costituisce « falsa attestazione della presenza in servizio » qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso; della violazione risponde anche chi abbia agevolato con la propria condotta attiva o omissiva la condotta fraudolenta. Si stabilisce, altresì, che la « falsa attestazione della presenza in servizio », 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, fatto salvo il diritto all'assegno alimentare nella misura stabilita dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti, 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 per i procedimenti disciplinari, con provvedimento motivato, in via immediata e comunque entro quarantotto ore dal momento in cui i suddetti soggetti ne sono venuti a conoscenza. La violazione di tale termine non determina la decadenza dall'azione disciplinare né l'inefficacia della sospensione cautelare, fatta salva l'eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputa-

bile. Con specifico riferimento alle norme oggetto delle modifiche previste dall'articolo 3, si prevede che la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengano entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrano i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centoventi giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. 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 comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia. Ricorda, in proposito, che lo schema di decreto legislativo recante le modifiche alla disciplina del licenziamento disciplinare (Atto n. 292) fu esaminato dalle Commissioni riunite I e XI, che espressero su di esso, l'8 giugno 2016, un parere favorevole con condizioni e osservazioni.

Per quanto riguarda il parere a suo tempo espresso, fa presente che il Governo, in sede di adozione del decreto legislativo n. 116 del 2016, ha recepito le tre condizioni formulate dalle Commissioni riunite, non accogliendo tre delle osservazioni espresse con riferimento alla formulazione dell'articolo 1 dello schema di decreto.

Ritiene, altresì, utile ricordare che sulla materia dei licenziamenti disciplinari interviene anche lo schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), 2, lettere b), c), d) ed e), e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), s) e z), della legge 7 agosto 2015,

n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (Atto n. 393), sul quale la XI Commissione ha espresso un parere favorevole con osservazioni il 3 maggio 2017, segnalando che il decreto è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 19 maggio 2017.

Venendo al contenuto dello schema in esame, che si compone di sette articoli, segnala in primo luogo che l'articolo 1 definisce l'oggetto del provvedimento, stabilendo che il decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, sia modificato e integrato secondo le disposizioni del decreto in esame. Sono fatte, inoltre, salve le norme contenute nel citato decreto legislativo n. 116 del 2016 non modificate all'esito dell'intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Il successivo articolo 2 reca una modifica testuale alle premesse del decreto legislativo n. 116 del 2016, inserendo un capoverso nel quale si richiama l'acquisizione dell'intesa nell'ambito della Conferenza permanente tra Stato, Regioni e province autonome di Trento e di Bolzano. Tale previsione è espressamente suggerita dal richiamato parere del Consiglio di Stato n. 83 del 2017, nel quale si evidenzia che « l'articolato del decreto dovrebbe testualmente emendare le « premesse » del decreto originario, che fanno parte integrante di quel *corpus* normativo, con un nuovo « visto » che inserisca la menzione dell'intesa raggiunta, in modo da esplicitare anche nel testo del decreto gli effetti procedurali sananti il vizio della medesima natura », osservandosi che la modifica espressa delle « premesse » consentirebbe, inoltre, di raggiungere un'intesa sul « decreto nel suo complesso ».

Fa presente che l'articolo 3 incide, invece, sulle disposizioni del decreto legislativo n. 116 del 2016, con norme di carattere sostanziale, volte a rivedere i termini previsti per le denunce al pubblico ministero e le segnalazioni alla procura generale della Corte dei conti, in caso di avvio dei procedimenti disciplinari per falsa attestazione della presenza in servi-

zio, nonché i termini per l'avvio dell'azione da parte della procura della Corte dei conti nei casi in cui si proceda per danno all'immagine della pubblica amministrazione. In particolare, si prevede l'ampliamento, da 15 a 20 giorni, del termine, decorrente dall'avvio del procedimento disciplinare, entro il quale deve essere fatta la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti. In secondo luogo si dispone l'ampliamento, da 120 a 150 giorni, del termine, decorrente dal momento in cui la denuncia perviene alla Corte dei conti, entro il quale la Corte medesima, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti, può esercitare l'azione di responsabilità per danno di immagine nei confronti del dipendente. Nella relazione illustrativa allegata allo schema si evidenzia che le modifiche sono volte a garantire una più netta separazione tra il procedimento disciplinare a carico del dipendente, che si svolge presso l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, e il conseguente procedimento per danni di immagine alla pubblica amministrazione, che si svolge presso la Procura generale della Corte dei conti. La modifica intende, in particolare, assicurare una opportuna scansione temporale delle diverse fasi del procedimento e assicurare idonee garanzie di contraddittorio a difesa del dipendente. Si evidenzia, inoltre, che l'estensione dei suddetti termini procedurali può agevolare le stesse amministrazioni nella ricerca e nella valutazione degli elementi probatori a carico del dipendente licenziato.

Il successivo articolo 4, recando una novella all'articolo 55-*quater* del decreto legislativo n. 165 del 2001, prevede che i provvedimenti di sospensione cautelare per falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, quelli relativi alla contestazione degli addebiti e alla convocazione del dipendente presso l'ufficio per i procedimenti disciplinari, nonché quelli conclusivi dei procedimenti disciplinari siano comunicati al-

l'Ispettorato per la funzione pubblica entro venti giorni dalla loro adozione. Nel parere del Consiglio di Stato sul provvedimento in esame si evidenzia come la comunicazione possa rappresentare un utile strumento per monitorare in modo continuo ed efficace i risultati della riforma. Nella relazione illustrativa si precisa che i dati comunicati all'Ispettorato per la funzione pubblica saranno raccolti in un'apposita banca dati, che consentirà di monitorare l'andamento degli illeciti disciplinari di nuova istituzione, fornendo al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione uno strumento utile al fine di valutare l'adozione di ulteriori interventi in materia.

Per completezza segnala che nel parere reso dal Consiglio di Stato si osserva che nel parere n. 864 del 2016, relativo allo schema di articolato poi divenuto il decreto legislativo n. 116 del 2016, erano state rilevate varie criticità, delle quali la stesura finale del decreto legislativo si è fatta carico solo parzialmente. In particolare, con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 116 del 2016 non risulta condiviso l'invito, formulato per esigenze di chiarezza e di coordinamento del testo, di rinnovare anche nel nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 il riferimento alla «alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza». Per quanto attiene all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), rileva che non è stato condiviso l'invito a precisare, oltre alla generica previsione di responsabilità, le conseguenze della violazione, da parte del « dipendente cui essa sia imputabile », del termine per l'adozione della sospensione cautelare senza stipendio del dipendente di cui sia accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di vigilanza o di registrazione la falsa attestazione della presenza in servizio. In particolare, il Consiglio di Stato ribadisce l'esigenza di un approfondimento delle disposizioni che

prevedono l'introduzione dell'azione di responsabilità per danni all'immagine della pubblica amministrazione nei casi di falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, rilevando al riguardo la probabile assenza di una specifica delega legislativa negli articoli 16 e 17 della legge n. 124 del 2015.

Segnala che l'articolo 5 reca la clausola di invarianza finanziaria stabilendo che all'attuazione delle disposizioni del provvedimento in esame si provveda nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Fa presente, poi, che l'articolo 6, recpendo le indicazioni del parere del Consiglio di Stato n. 83 del 2017, prevede la salvezza degli effetti già prodotti dal decreto legislativo n. 116 del 2016, prima delle modificazioni e integrazioni introdotte dal provvedimento in esame.

Da ultimo, ricorda che l'articolo 7 disciplina l'entrata in vigore del provvedimento, che ha luogo il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Alla luce della portata del provvedimento in esame e del complesso e lungo iter che il Governo sta seguendo per portare a compimento il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, avviato con la legge n. 124 del 2015, fa presente che, ad avviso dei relatori, che sarebbe opportuno che le Commissioni procedessero con speditezza nell'espressione del parere, auspicando che vi sia al riguardo l'accordo di tutti i gruppi.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame dello schema di decreto ad altra seduta.

**La seduta termina alle 10.10.**