

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per la semplificazione

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante modifiche all'articolo 55- <i>quater</i> del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sul licenziamento disciplinare. Atto n. 292 (<i>Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio</i>)	150
--	-----

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 25 maggio 2016. — Presidenza del presidente Bruno TABACCI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione Angelo Rughetti.

La seduta comincia alle 8.35.

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

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

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Bruno TABACCI, *presidente*, comunica che, come concordato in sede di Ufficio di presidenza, nella seduta di oggi il relatore, sen. Angioni, illustrerà lo schema e si potrà svolgere un primo scambio di opinioni, sulla base del quale il relatore potrà approntare una proposta di parere da votare la prossima settimana.

Dà quindi la parola al senatore Angioni.

Il senatore Ignazio ANGIONI (PD), *relatore*, illustra i contenuti dello schema di decreto legislativo, adottato in base alla delega contenuta negli articoli 16 e 17, comma 1, lettera s) della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Lo schema si compone di 2 articoli. L'articolo 1 modifica l'articolo 55-*quater* del decreto legislativo n. 165/2001, introducendovi cinque ulteriori commi (commi 1-*bis*, 3-*bis*, 3-*ter*, 3-*quater* e 3-*quinquies*). Il comma 1-*bis* specifica ed amplia la portata della fattispecie disciplinare prevista dall'articolo 55-*quater*, comma 1, lettera a), del citato decreto legislativo n. 165/2001 (« falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente »), al fine di far valere anche la responsabilità di coloro che abbiano agevolato, con la propria condotta attiva od omissiva, la condotta fraudolenta. Il comma 3-*bis* introduce la sospensione cautelare, senza stipendio, del dipendente pubblico in caso di falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze. In particolare, la sospensione è

disposta, con provvedimento motivato, dal responsabile della struttura di appartenenza del soggetto (o, ove ne venga a conoscenza per primo, dall'ufficio per i procedimenti disciplinari), in via immediata o comunque entro 48 ore dal momento in cui ne sia venuto a conoscenza. La violazione del termine non determina comunque la decadenza dell'azione disciplinare o l'inefficacia della sospensione cautelare. Il comma 3-ter introduce un procedimento disciplinare accelerato che, in relazione alla falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, deve concludersi entro 30 giorni innanzi all'ufficio per i procedimenti disciplinari. A tal fine, si prevede che il responsabile della struttura di appartenenza del dipendente, contestualmente al provvedimento di sospensione cautelare (adottato ai sensi del comma 3-bis) trasmetta gli atti all'ufficio per i procedimenti disciplinari, che è tenuto ad avviare immediatamente il procedimento disciplinare. Il comma 3-quater introduce l'azione di responsabilità per danni di immagine della P.A. nei confronti del dipendente sottoposto ad azione disciplinare per falsa attestazione della presenza in servizio. Il comma 3-quinquies, sempre in relazione ai casi di falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, amplia la responsabilità, disciplinare e penale, dei dirigenti o, negli enti privi di qualifica dirigenziale, dei responsabili di servizio competenti. In particolare, si prevede che le condotte omissive (omessa comunicazione all'ufficio per i procedimenti disciplinari; omessa attivazione del procedimento disciplinare; omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare) costituiscono illeciti disciplinari punibili con il licenziamento e illeciti penali riconducibili al reato di omissione di atti d'ufficio (articolo 328 del codice penale). L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che

dall'attuazione del decreto legislativo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Si riserva di formulare il parere all'esito del dibattito e a questo fine considera utile sottoporre all'attenzione dei componenti della Commissione sia taluni dei rilievi formulati dal Consiglio di Stato e dalla Conferenza unificata, sia talune questioni attinenti per lo più al coordinamento con la normativa vigente. In particolare, segnala che sia il Consiglio di Stato sia la Conferenza unificata hanno invitato il Governo a valutare la congruità con le disposizioni di delega delle previsioni contenute nei nuovi commi 3-quater e 3-quinquies, in materia – rispettivamente – di danno d'immagine da parte del dipendente assenteista e dell'imputabilità del reato di omissione di atti d'ufficio per il dirigente che non si attivi o non si attivi immediatamente per sanzionarne la condotta: a detta dei due organismi tali disposizioni eccederebbero l'ambito strettamente disciplinare, oggetto della delega.

Riprendendo l'accenno iniziale, considera opportuno che il preambolo faccia riferimento 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 questione specifica, e l'articolo 16, che non solo detta le disposizioni procedurali, ma prevede anche l'emanaione di un testo unico, nel quale poi la materia dovrebbe confluire.

Con riguardo ai singoli commi aggiunti all'articolo 55-quater del decreto legislativo n. 165 del 2001 segnala l'opportunità di:

esplicitare, al comma 3-bis, che a seguito della sospensione cautelare dal servizio del dipendente, sia corrisposto a quest'ultimo l'assegno alimentare (di natura assistenziale e non retributiva), disciplinato dalla contrattazione collettiva;

al comma 3-ter:

introdurre (analogamente a quanto stabilito per gli ordinari procedimenti disciplinari dall'articolo 55-bis del decreto legislativo n. 165/2001) i termini per l'avvio del procedimento disciplinare e di

preavviso per la convocazione in contraddittorio del dipendente (idonei a farne comunque salvo il diritto di difesa), nonché specificare il dies a quo ai fini della decorrenza del termine di 30 giorni per la conclusione del procedimento disciplinare (rilevato sia dal Consiglio di Stato, sia dalla Conferenza unificata);

introdurre, in relazione alla durata massima (30 giorni) del procedimento disciplinare, una disposizione di coordinamento normativo all'articolo 55-bis, comma 5, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 165/2001, ove nel definire la procedura disciplinare ordinaria si prevede che «È esclusa l'applicazione di termini diversi o ulteriori rispetto a quelli stabiliti dal presente articolo» (ad esempio, premettendo le parole «Fatto salvo quanto previsto all'articolo 55-quater,»);

chiarire se trova applicazione la possibilità di sospensione del procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, prevista in via generale all'articolo 55-ter, del decreto legislativo n. 165/2001 «nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando [l'amministrazione] all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione»;

al comma 3-quinquies:

chiarire 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, considerando che si finirebbe sostanzialmente per equiparare la condotta omissiva all'illecito della falsa attestazione della presenza in servizio del dipendente;

chiarire se e in che cosa si differenzino (anche a fini della loro rilevanza penale e, quindi, della tassatività delle

fattispecie) le condotte di «omessa comunicazione all'ufficio competente» e di «omessa attivazione del procedimento disciplinare», posto che ai sensi del comma 3-ter il responsabile della struttura di appartenenza del dipendente è tenuto unicamente (dopo la sospensione cautelare) alla trasmissione degli atti all'ufficio per i procedimenti disciplinari;

chiarire se le condotte illecite omissive si perfezionino scaduto il termine di 48 ore (decorrente, ai sensi del comma 3-bis, dal momento in cui il dirigente o il responsabile della struttura di appartenenza siano venuti a conoscenza della condotta illecita del dipendente) e, in particolare, se l'adozione «tardiva» (ossia oltre le 48 ore) degli atti dovuti (sospensione cautelare dal servizio e contestuale trasmissione degli atti all'ufficio per i procedimenti disciplinari) integri l'illecito disciplinare punito con il licenziamento e l'illecito penale;

prevedere una disciplina transitoria relativamente ai procedimenti in corso.

Bruno TABACCI, *presidente*, rileva che lo schema affronta una questione che ha suscitato negli ultimi tempi un certo allarme sociale, provocando seri danni d'immagine alla pubblica amministrazione. Si è quindi in presenza di un atto normativo che appare necessario e che potrà essere in qualche punto formulato meglio anche grazie alle indicazioni della Commissione.

Il deputato Mino TARICCO (PD), nel condividere le considerazioni del presidente, rimarca la necessità di dotare i dirigenti e i responsabili delle strutture di una strumentazione che consenta loro di punire le condotte illecite di una fascia minoritaria del personale pubblico. Prende atto dei rilievi formulati dagli altri organismi, che a suo avviso non dovrebbero essere ripetuti nel parere; con specifico riguardo ai rilievi riguardanti la congruità con le previsioni della delega, considera lo schema politicamente necessario e condivisibile.

Il Sottosegretario Angelo RUGHETTI ritiene che si debba trovare il giusto equilibrio tra la necessità di intervenire e dettati normativi molto complessi da un punto di vista tecnico, tenendo conto delle considerazioni svolte dal presidente Tabacchi sull'allarme sociale che generano talune condotte. Riguardo ai rilievi del Consiglio di Stato circa la congruità con la delega, osserva che la previsione del reato di omissione di atti d'ufficio riprende l'orientamento della giurisprudenza nel sanzionare i comportamenti omissivi dei responsabili delle strutture; la previsione del danno d'immagine è sicuramente utile e andrà valutata alla luce della delega, ma condivide sul punto le considerazioni dell'onorevole Taricco. Considera opportuno tenere distinto il procedimento disciplinare da quello penale: 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 deve comunque svolgersi e concludersi in tempi

certi e rapidi. Giudica infine opportuni alcuni suggerimenti del relatore, con specifico riguardo all'opportunità di esplicitare che verrà comunque erogato l'assegno alimentare e alla definizione di alcuni ermini.

Il senatore Ignazio ANGIONI (PD), *relatore*, condivide le valutazioni positive sullo schema, necessario da un punto di vista civico e politico, perché interviene in una materia senza dubbio delicata, prevenendo che determinate condotte vengano sanzionate in modo più severo ed in tempi certi e rapidi, tenendo distinto il procedimento disciplinare rispetto a quello penale. Si riserva quindi di formulare un parere favorevole con un numero limitato di osservazioni volte a migliorarne il testo.

Bruno TABACCI, *presidente*, confida che il relatore saprà predisporre una proposta di parere robusto, che dia forza al Governo. Rinvia il seguito dell'esame alla seduta di martedì 7 giugno alle 13.30.

La seduta termina alle 9.10.