

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente decreto viene emanato in attuazione degli articoli 16, comma 7, e 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, cosiddetta “Legge Madia”, e contiene disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, in materia di “licenziamento disciplinare”. L’articolo 16, comma 7, prevede che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura stabiliti dal medesimo articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016, il Governo ha deciso di apportare al citato decreto legislativo n. 116 del 2016 alcune modifiche e integrazioni al fine di migliorare il testo e di procedere all’attuazione della delega nel rispetto del principio di leale collaborazione.

La sentenza n. 251 del 2016 ha infatti dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 124 del 2015, non ritenendo soddisfatto, su alcune specifiche materie di competenza anche regionale, il rispetto del principio di leale collaborazione. In particolare, nella sentenza si è affermato che tale principio deve essere assicurato nell’ambito del procedimento legislativo mediante il ricorso al sistema delle Conferenze e, più specificamente, con un più pregnante coinvolgimento delle autonomie regionali, attraverso lo strumento dell’intesa (e non del mero parere). La Corte Costituzionale ha altresì precisato che l’illegittimità costituzionale, rilevata in questa decisione, “*sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della L. n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l’effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.*”. Pertanto, nonostante non sussistano dubbi sulla attuale vigenza ed efficacia del citato decreto legislativo n. 116 del 2016, il Governo, 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 emanare (in attuazione del citato articolo 16, comma 7, della legge 7 agosto 2015, n. 124) alcune misure “correttive” in modo da consentire l’attuazione della delega nel rispetto dell’affermato principio di leale collaborazione.

Al riguardo, peraltro, si rappresenta che il Consiglio di Stato, con parere n. 83 del 17 gennaio 2017, ha dato indicazioni al Governo sulle modalità da seguire per ottemperare alla sentenza della Corte costituzionale sopra citata. Nel predetto parere, il Consiglio di Stato, in conformità a quanto statuito nella sentenza della Consulta n. 251 del 2016, ha precisato che il percorso più ragionevole e compatibile con l’impianto della sentenza “*sembra essere quello che il Governo adotti decreti correttivi che intervengano direttamente sui decreti legislativi e che si risolvano nell’applicazione della disciplina della delega – come modificata dalla Corte costituzionale – al processo di riforma in corso*”.

Tutto ciò induce a considerare gli interventi correttivi sui decreti legislativi come rilevanti e da adottare tempestivamente.

A tal fine, dunque, il presente decreto risponde alle esigenze individuate dalla sentenza dianzi citata, modificando il decreto n. 116 del 2016 e prevedendo, sul testo originario e sulle modifiche apportate in sede di correttivo, l’acquisizione dell’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Si rappresenta che il 7 giugno 2017 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 130, il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante “*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), i), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”.

Il testo del decreto n. 75 del 2017 dianzi citato ha recepito le condizioni e le osservazioni degli organi consultivi, tra le quali si segnala quelle formulate dalle competenti Commissioni di Camera e Senato in merito all’introduzione di un obbligo di carattere generale per le pubbliche

amministrazioni concernente la comunicazione all'Ispettorato per la funzione pubblica dell'avvio e della conclusione dei procedimenti disciplinari e del relativo esito. In particolare, in accoglimento del parere della Commissione XI della Camera dei Deputati è stato previsto, all'articolo 55-bis, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come riformulato, che, al fine di consentire un efficace e tempestivo monitoraggio, gli atti di avvio e conclusione del procedimento disciplinare, nonché l'eventuale provvedimento di sospensione cautelare del dipendente siano comunicati dall'ufficio competente di ogni amministrazione, per via telematica, all'Ispettorato per la funzione pubblica, entro venti giorni dalla loro adozione. Conseguentemente, all'articolo 3 del provvedimento in esame - approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 17 febbraio 2017 - è stato aggiunto un ulteriore comma 2 che modifica l'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevedendo l'inserimento di un comma aggiuntivo (3-*sexies*) secondo il quale i provvedimenti di cui ai commi 3-*bis* (sospensione cautelare senza stipendio del dipendente per falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze) e 3-*ter* (immediata contestazione per iscritto dell'addebito e convocazione del dipendente dinanzi all'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari) e quelli conclusivi dei procedimenti disciplinari sono comunicati all'Ispettorato per la funzione pubblica ai sensi del citato articolo 55-*bis*, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, come novellato dal decreto legislativo n. 75 del 2017. Peraltro, tale esigenza è stata rappresentata, come osservazione, anche dalle Commissioni riunite I e XI della Camera dei deputati che si sono espresse sul provvedimento in oggetto.

Il presente decreto si compone di 6 articoli il cui contenuto viene di seguito descritto.

Articolo 1

L'articolo definisce, al comma 1, l'oggetto del presente provvedimento, prevedendo che il decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, è modificato e integrato secondo le disposizioni dello stesso decreto correttivo.

Inoltre, al secondo capoverso dello stesso comma 1, è previsto che sono fatte salve le norme contenute nel citato decreto legislativo n. 116 del 2016 che non sono state modificate all'esito della procedura di cooperazione, coerentemente con la modifica delle "Premesse" dello stesso decreto, ai sensi del successivo articolo 2. Questa disposizione è stata inserita sulla base delle indicazioni contenute nel citato parere n. 83/2017 del Consiglio di Stato.

Articolo 2

L'articolo 2 prevede che nelle "Premesse" al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, vada aggiunto un ulteriore capoverso che faccia riferimento all'acquisizione dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Quest'articolo è stato inserito sulla base delle indicazioni contenute nel citato parere n. 83/2017 del Consiglio di Stato in modo da esplicitare anche nel testo del decreto originario gli effetti procedurali sananti il vizio eccepito dalla Corte costituzionale. Tale modifica consente, inoltre, di definire l'intesa sul decreto nel suo complesso.

Articolo 3

L'articolo 3, comma 1, lettera *a*), modifica l'articolo 1, comma 1, lettera *b*), capoverso 3-*quater*, del decreto legislativo n. 116 del 2016, nella parte relativa alla denuncia al pubblico ministero e alla

segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti dell'avvio del procedimento disciplinare nei casi di "falsa attestazione della presenza in servizio" attuata con qualunque condotta posta in essere, anche attraverso l'ausilio di terzi, al fine di far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione circa il rispetto dell'orario di lavoro del dipendente stesso. Con le modifiche apportate dal presente articolo, la denuncia al Pubblico Ministero e la segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti avverrà entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare, e non più entro quindici giorni come prevede attualmente il decreto legislativo n. 116/2016.

Vengono, inoltre, modificati i termini entro i quali la Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, agisce nei confronti del dipendente licenziato per danno d'immagine. 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 centocinquanta giorni successivi alla denuncia, e non più entro i centoventi giorni come prevede attualmente il decreto legislativo n. 116/2016.

Si ribadisce che le disposizioni del decreto legislativo n. 116/2016 concernenti l'azione per danni d'immagine (e, a maggior ragione, le disposizioni del presente decreto, che sul punto si limita a modificare i termini per l'esercizio dell'azione) rispondono ai principi e ai criteri di delega e, in particolare, si coordinano sul piano formale e sostanziale con le disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001, anche dopo le modifiche apportate da ultimo con il decreto legislativo n. 75 del 2017. Da un lato, infatti, i gravi comportamenti che le disposizioni in parola hanno ad oggetto sono già sanzionati sul piano disciplinare dall'articolo 55-*quinquies* del decreto legislativo n. 165 del 2001, salva la particolare e più rigorosa procedura introdotta per il caso di flagranza; dall'altro, già nell'attuale sistema la procura della Corte dei conti può procedere, su denuncia degli organi amministrativi competenti, ad azioni di responsabilità per danno all'immagine della Amministrazione nei confronti del dipendente che abbia compiuto i gravi fatti in parola. A tale ultimo riguardo, il recente decreto legislativo n. 75 del 2017 ha pure provveduto a coordinare l'articolo 55-*quinquies*, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 con la disposizione in esame.

La connessione tra i comportamenti in esame e l'azione di responsabilità per danno all'immagine preesiste, quindi, al decreto legislativo n. 116/2016 ed è già vigente nell'ordinamento, essendo stata da ultimo ulteriormente confermata e precisata dal decreto legislativo n. 75 del 2017, di modifica del D.lvo n. 165 del 2001, in esercizio della delega di cui agli articoli 16 e 17 della legge n. 124 del 2015. Rientra, conseguentemente, nell'ambito del coordinamento formale e sostanziale e della garanzia di coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, la traduzione anche sul piano dell'azione di responsabilità della scelta legislativa volta al rafforzamento della tutela contro i comportamenti in questione. In ragione di tali considerazioni - peraltro già illustrate in sede di approvazione definitiva del decreto legislativo n. 116 del 2016 - a fronte di analoghe osservazioni del Consiglio di Stato, della Commissione bicamerale per la semplificazione e della 11^a Commissione del Senato, è stata confermata la disposizione del presente decreto che precisa i termini per l'azione di responsabilità per danno di immagine procurato dalla condotta in esame.

Come risulta evidente, le modifiche apportate ampliano i termini entro cui viene attivato il procedimento per danni di immagine alla PA. La denuncia al Pubblico Ministero e la segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti avverrà, ora, entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare in modo da evitare un eccessivo accavallamento dei termini e delle procedure poste a carico delle pubbliche amministrazioni interessate dalla nuova fattispecie di illecito. Lo stesso dicasi per il caso in cui la Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti ed entro centocinquanta giorni dalla conclusione della procedura di licenziamento, potrà procedere per danni di immagine della PA nei confronti del dipendente licenziato per assenteismo. Le modifiche ai suddetti termini, in sostanza, derivano dalla volontà di 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 PA (che si svolge presso la Procura generale della Corte dei conti). Ciò al fine di assicurare una opportuna scansione temporale delle diverse fasi del procedimento e di assicurare idonee garanzie di contraddittorio a difesa del dipendente. Si ritiene, inoltre, che l'estensione dei suddetti termini procedurali possa agevolare le stesse amministrazioni nella ricerca e nella valutazione degli elementi probatori a carico del dipendente licenziato.

La lettera *b*), invece, modifica l'articolo 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevedendo l'inserimento di un comma aggiuntivo (3-*sexies*) secondo il quale i provvedimenti di cui ai commi 3-*bis* (sospensione cautelare senza stipendio del dipendente per falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze) e 3-*ter* (immediata contestazione per iscritto dell'addebito e convocazione del dipendente dinanzi all'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari) e quelli conclusivi dei procedimenti disciplinari sono comunicati all'Ispettorato per la funzione pubblica **ai sensi di quanto previsto dall'articolo 55-*bis*, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come novellato dal decreto legislativo n. 75 del 2017. L'esigenza è quella di sottoporre al medesimo obbligo di comunicazione tutti gli atti e i provvedimenti di carattere disciplinare.**

Come anticipato nelle premesse alla presente relazione, l'articolo 3 è stato modificato a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 75 del 2017 che ha introdotto un obbligo di carattere generale per le pubbliche amministrazioni concernente la comunicazione all'Ispettorato per la funzione pubblica dell'avvio e della conclusione dei procedimenti disciplinari e del relativo esito.

La modifica deriva dalla volontà di fornire alla pubblica amministrazione uno strumento utile che permetta il monitoraggio continuo ed efficace della fattispecie disciplinare introdotta con il decreto legislativo n. 116 del 2016.

Ciò al fine di consentire una migliore attuazione della "riforma Madia", anche sulla base delle indicazioni contenute nel citato parere n. 83/2017 del Consiglio di Stato, nella parte relativa all'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. I dati comunicati all'Ispettorato della funzione pubblica saranno raccolti in un'apposita banca dati che consentirà, come anticipato, di monitorare l'andamento (in diminuzione o in aumento) degli illeciti disciplinari di nuova introduzione. I dati raccolti, peraltro, potranno fornire al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione uno strumento utile al fine di un'eventuale emanazione di ulteriori interventi in materia di pubblico impiego.

Articolo 4

L'articolo contiene la clausola di invarianza finanziaria per cui dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 5

L'articolo reca norme finali. Vengono fatti salvi gli effetti intercorsi tra l'entrata in vigore del citato decreto n. 116/2016 e quella del presente decreto correttivo.

Quest'articolo è stato inserito sulla base delle indicazioni del citato parere n. 83/2017 del Consiglio di Stato.

Articolo 6

L'articolo prevede che il presente decreto entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.