



Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, in materia di licenziamento disciplinare dei pubblici dipendenti

Atto del Governo 412

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	412	
Titolo:	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	
Norma di delega:	Legge 7 agosto 2015, n. 124, articoli 16, commi 1, 2, 3, 4 e 7 e 17, co. 1, lett. s)	
Numero di articoli:	7	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	28 aprile 2017	28 aprile 2017
annuncio:	2 maggio 2017	2 maggio 2017
assegnazione:	2 maggio 2017	2 maggio 2017
termine per l'espressione del parere:	11 giugno 2017	1° luglio 2017
Commissione competente:	11 ^a Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale)	I Affari costituzionali, XI Lavoro
Rilievi di altre Commissioni	1 ^a Commissione permanente (Affari Costituzionali), 5 ^a Commissione permanente (Bilancio) e Commissione parlamentare per la semplificazione (Bicamerale)	V Bilancio, Commissione parlamentare per la semplificazione

Contenuto

Lo schema di decreto legislativo in esame n. 412 contiene disposizioni integrative e correttive del [decreto legislativo n.116 del 2016](#) e dell'[articolo 55-quater del decreto legislativo n. 165 del 2001](#) in materia di **licenziamento disciplinare dei dipendenti pubblici**.

Il provvedimento si compone di **7 articoli**.

Ai sensi dell'**articolo 1** il [decreto legislativo n. 116 del 2016](#), adottato in attuazione dell'[art. 17, co. 1, lett. s\), della L. 124/2015](#), è modificato sulla base delle novelle apportate dagli articoli successivi.

In merito si evidenzia che l'intervento correttivo dà seguito ed applicazione alla [sentenza n. 251 del 2016](#), con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega** al Governo contenute nella [L. n. 124/2015](#), tra le quali figura la disposizione di cui all'art. 17, co. 1, lett. s), nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa, bensì quella del semplice parere. In particolare, per l'adozione delle norme attuative della delega in tema di riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la Corte ha precisato che la **previa intesa** deve essere raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni. La Corte ha precisato di aver circoscritto il proprio scrutinio solo alle disposizioni di delega specificamente impugnate, lasciando fuori le norme attuative. Pertanto le pronunce di illegittimità costituzionale hanno colpito le disposizioni impugnate

solo nella parte in cui prevedono che i decreti legislativi siano adottati previo parere e non previa intesa. 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.

Il **Consiglio di Stato**, nel parere 17 gennaio 2017, n. 83, sulle **modalità di attuazione della sentenza n. 251 del 2016**, ha rilevato che dalla sentenza emerge una sorta di "invito" al «Governo» ad adottare «soluzioni correttive», che non vengono specificate ma che potrebbero essere di vario tipo. Ad avviso del Consiglio di Stato il percorso più ragionevole, 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. Viene, così, sostanzialmente postulata dalla stessa Corte la **possibilità di utilizzare i decreti correttivi per sanare, nei decreti delegati**, il vizio procedimentale di illegittimità costituzionale che era stato, dalla sentenza, riscontrato nella delega. In assenza di un tempestivo intervento correttivo, la Corte potrebbe dichiarare l'illegittimità del decreto legislativo, perché adottato in assenza della previa intesa e pertanto in difformità dalla legge delega così come "corretta" dalla stessa sentenza costituzionale.

Pertanto, gli strumenti specifici cui il Governo può ricorrere sono due, strettamente connessi fra loro: l'**intesa** di cui all'[art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997](#) – così come prefigurata, alla luce dei principi generali di leale cooperazione, dalla Corte costituzionale – da raggiungere, a seconda dei casi indicati nel dispositivo della sentenza, in sede di Conferenza Stato-regioni, ovvero di Conferenza unificata ex art. 9, comma 1, del decreto medesimo; i **decreti legislativi integrativi e correttivi** che, per ciascuna disposizione di delega, la stessa [legge n. 124 del 2015](#) autorizza a emanare nel termine di dodici mesi dall'adozione dei singoli decreti legislativi da essa previsti.

Tale strumento è normalmente utilizzato per integrare, mediante il completamento di precetti normativi, ovvero correggere, mediante aggiustamenti o rimozione di imperfezioni, il decreto legislativo già adottato (Cons. Stato, Ad. Gen., n. 1750 del 2007). Esso può 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. Il vizio può essere sostanziale, formale o, anche, procedimentale. Nella fattispecie in esame, la Corte costituzionale ha individuato un vizio della legge delega che ha determinato, anche se il giudizio di costituzionalità non lo ha riguardato direttamente, un vizio procedimentale del decreto autorizzato costituito dalla mancata intesa con la Conferenza. In questa prospettiva, il decreto correttivo può svolgere una funzione di sanatoria di tale vizio procedimentale, facendo confluire nel decreto originario la portata dell'intesa di cui all'[art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997](#): a tal fine, il Consiglio di Stato evidenzia come il decreto debba riportare integralmente l'intesa raggiunta. Il Consiglio di Stato definisce quindi, nel parere, alcuni profili attuativi del meccanismo correttivo con particolare riferimento all'oggetto dell'intesa, ai suoi possibili effetti temporali ed alle modalità di svolgimento della procedura di concertazione, nonché alla struttura ipotizzabile per i decreti correttivi.

L'**articolo 2** modifica le **premesse** del [decreto legislativo n. 116/2016](#) al fine di inserire l'espresso riferimento all'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, che è stata raggiunta nella seduta della Conferenza Stato-regioni del 17 marzo 2017.

Si ricorda in proposito che nel citato parere n. 83 del 2017 il Consiglio di Stato, provando a delineare la possibile struttura dei decreti correttivi, sottolineava l'opportunità di emendare 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. La modifica espressa delle "premesse" consentirebbe, inoltre, di definire quell'intesa sul "decreto nel suo complesso".

L'**articolo 3** modifica l'[articolo 1, comma 1, lettera b\) del decreto legislativo n. 116 del 2016](#), nella parte relativa alle procedure da seguire a seguito dell'avvio del procedimento per il **licenziamento disciplinare nei casi di "falsa attestazione della presenza in servizio"** e dell'azione di responsabilità per **danno di immagine alla P.A.** esercitata dalla Corte dei Conti.

Si ricorda che l'[articolo 55-quater del decreto legislativo n.165 del 2001](#) (come modificato dal [decreto legislativo n.116 del 2006](#)) ha modificato la disciplina dei licenziamenti disciplinari per "falsa attestazione della presenza in servizio", la quale attualmente 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 applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento 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";
- che 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;
- che il licenziamento, in questi casi, è senza preavviso;

- 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 imputabile;
- che la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono **entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare**. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono 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.

In primo luogo 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 prevede 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.

Secondo quanto riportato nella **relazione illustrativa** 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 P.A. (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".

L'**articolo 4** interviene sulla procedura in materia di licenziamento disciplinare prevedendo, attraverso l'aggiunta del comma 3-sexies all'[articolo 55-quater del decreto legislativo n.165 del 2001](#), che i **provvedimenti di cui al comma 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), i **provvedimenti di cui al comma 3-ter** (immediata contestazione per iscritto dell'addebito e convocazione del dipendente dinanzi all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari) e i **provvedimenti conclusivi dei procedimenti disciplinari**, siano **comunicati all'Ispektorato per la funzione pubblica entro 20 giorni dalla loro adozione**.

L'Ispektorato per la funzione pubblica, in relazione ai compiti attribuiti dall'[articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), come ridefiniti dall'[articolo 71 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#), vigila sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, su segnalazione di cittadini e imprese; sull'applicazione delle misure di semplificazione; sul rispetto delle disposizioni in materia di controlli interni e di contenimento dei costi, anche in collaborazione con la Guardia di Finanza ed i Servizi ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato; sull'effettivo esercizio dei poteri disciplinari. Per lo svolgimento dell'attività, l'Ispektorato si avvale di personale assegnato al Dipartimento della funzione pubblica e dell'aliquota prevista nel citato [articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#).

Secondo quanto riportato nella **relazione illustrativa** la disposizione è volta a consentire di monitorare l'andamento dei licenziamenti disciplinari nella P.A.

L'**articolo 5** reca la clausola di **invarianza finanziaria**.

L'**articolo 6** fa **salvi tutti gli effetti già prodotti dal [decreto legislativo n. 116 del 2016](#)**.

L'**articolo 7** dispone che il decreto legislativo entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Relazioni e pareri allegati

Allo schema di decreto legislativo sono allegate la relazione illustrativa, la relazione tecnica, le schede sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), l'Intesa della Conferenza Stato-regioni e il parere del Consiglio di Stato.

Conformità con la norma di delega

Lo schema di decreto legislativo è volto a dare attuazione al criterio di delega previsto dall'[articolo 17, comma 1, lettera s\), della legge n. 124/2015](#), che prevede, nell'ambito del riordino legislativo in materia di disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, la "**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**".

A sua volta, l'articolo 16 definisce i principi e criteri comuni e le disposizioni di carattere procedurale per l'adozione di testi unici enucleando i principi e criteri direttivi generali cui attenersi in sede di delega.

Si tratta, in particolare, dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a. elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive;
- b. coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- c. risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;
- d. indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;
- e. aggiornamento delle procedure, prevedendo, in coerenza con quanto previsto dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

In base al comma 3 dell'art. 16 "il Governo si attiene altresì ai principi e criteri direttivi indicati negli articoli da 17 a 19", che si aggiungono dunque ai criteri di semplificazione dettati all'art. 16.

Il comma 7 dell'art. 16 delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive di ciascuno dei testi unici adottati, entro 12 mesi dalla loro entrata in vigore e nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura previsti per l'esercizio della delega principale.

Si ricorda che il **Consiglio di Stato**, nel parere espresso sull'Atto del Governo n.292 (che, intervenendo sulla medesima materia oggetto del provvedimento in esame, prevedeva modifiche all'[articolo 55-quater del decreto legislativo n.165 del 2001](#), poi tradotte nel [decreto legislativo n.116 del 2016](#)), aveva espresso dubbi sulla riconducibilità alla delega delle disposizioni relative al **risarcimento del danno di immagine alla P.A.**, sulle quali interviene nuovamente l'articolo 4 dello schema di decreto in esame. In particolare, il Consiglio di Stato aveva osservato che trattasi di disposizioni che intervengono sulla responsabilità erariale (e non "disciplinare") del dipendente, ritenendo in contrasto con la delega l'introduzione di una dettagliata procedura per l'esercizio dell'azione di responsabilità, che non attiene direttamente alla disciplina del rapporto di lavoro e, oltretutto, si svolge e si esaurisce successivamente alla conclusione della procedura di licenziamento.

Nel parere nuovamente espresso sullo schema di decreto in esame, il **Consiglio di Stato**, preso atto che il Governo non ha inteso seguire le indicazioni da esso formulate al riguardo, **invita nuovamente il Governo a valutare tale problematica**.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto del provvedimento è riconducibile alla materia di **competenza esclusiva statale** "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", di cui all'articolo 117, comma 2, lettere g) e l), della Costituzione.

La normativa vigente

Il **decreto legislativo n.116 del 2006** ha già dato attuazione alla delega, introducendo cinque ulteriori commi (commi 1-bis, 3-bis, 3-ter, 3-quater e 3-quinquies) all'articolo 55-quater del decreto legislativo n.165/2001.

In particolare, il provvedimento ha:

- **specificato ed ampliato la portata della fattispecie disciplinare** prevista dall'articolo 55-quater, comma 1, lettera a), del 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**. In particolare, si prevede che 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 circa il

rispetto dell'orario di lavoro.



- introdotto 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.
- introdotto 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 trasmetta gli atti all'ufficio per i procedimenti disciplinari, che è tenuto ad avviare immediatamente il procedimento disciplinare.
- introdotto 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, prevedendo che: a) la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla Corte dei conti debbano avvenire entro 15 giorni dall'avvio del procedimento disciplinare; b) la Procura della Corte dei conti, qualora ne ricorrano i presupposti, emetta invito a dedurre per danno di immagine della P.A. entro 3 mesi dalla conclusione del procedimento disciplinare; c) l'azione di responsabilità sia esercitata entro i 120 giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga, secondo le modalità e i termini previsti dalla normativa vigente sul giudizio di responsabilità amministrativa presso la Corte dei Conti; d) l'ammontare del danno risarcibile sia rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e, comunque, non possa essere inferiore a sei mesi dell'ultimo stipendio in godimento.
- 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, **ampliato 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 di essi sia data notizia all'Autorità giudiziaria ai fini dell'accertamento della sussistenza di eventuali reati.

Si fa presente che modifiche alla normativa sulla responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti sono previste nello schema di decreto legislativo, anch'esso adottato in attuazione della delega Madia, recante "Modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165" (AG n.393), sul quale la XI Commissione (Lavoro) della Camera ha espresso il parere di competenza il 3 maggio 2017.

Senato: Dossier n. 492

Camera: Atti del Governo n. 410

17 maggio 2017

Camera	Servizio Studi Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	 CD_lavoro
	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

LA0764