

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 999**

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MASSUCCO, BASILE, BONGIORNO,  
BRIGNONE, CURTO, D’AMBROSIO, FASOLINO, FIRRARELLO,  
FORLANI, MALAN, MELELEO, PALOMBO, TOMASSINI,  
CONSOLO, MAGNALBÒ, MENARDI, OGNIBENE, SAMBIN, TATÒ,  
BEVILACQUA, MEDURI, TOFANI, PONZO, GIRFATTI, IERVOLINO,  
PASINATO, D’AMBROSIO, SANZARELLO e CICCANTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 DICEMBRE 2001

—————

Riparazione del danno subito dai pubblici dipendenti a causa  
di un processo penale ingiustamente promosso nei loro  
confronti

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Gli ordinamenti del pubblico impiego prevedono la sospensione del dipendente pubblico sottoposto a procedimento penale - con esclusione dei procedimenti per reati di lieve entità - dalle funzioni o dal servizio o dall'impiego.

L'applicazione di tale misura cautelare incide pesantemente sul diritto al lavoro garantito dall'articolo 35, primo comma, della Costituzione ed è causa, per chi la subisce, di gravi danni patrimoniali e non patrimoniali, talvolta irreparabili.

Nell'intento di ridimensionare l'automatismo per cui dall'assoggettamento a procedimento penale deriva per il dipendente pubblico la sospensione dall'attività come conseguenza di carattere *lato sensu* disciplinare sul rapporto di pubblico impiego sono state dettate norme particolari al fine di limitare, entro un periodo definito, la durata della sospensione dal servizio per effetto del protrarsi del procedimento penale che l'ha causata, senza che sia intervenuta una sentenza irrevocabile di assoluzione o di condanna.

In questo contesto l'articolo 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19, nel doveroso bilanciamento tra l'interesse del dipendente a riprendere l'esercizio delle funzioni o del servizio e quello dell'amministrazione di escludere temporaneamente dal servizio il dipendente sottoposto a procedimento penale per un fatto di reato suscettibile di essere valutato sotto il profilo disciplinare, ha riconosciuto al dipendente - già sospeso dalle funzioni o dal servizio per essere stato sottoposto a procedimento penale, anche se successivamente condannato con sentenza non ancora passata in giudicato - il diritto di essere riammesso in servizio alla scadenza del termine di cinque anni dall'inizio del periodo di sospensione.

Non si è, invece, provveduto, finora, a disciplinare l'ipotesi in cui il dipendente pubblico sospeso dalle funzioni o dal servizio o dall'impiego sia rimasto vittima di un vero e proprio errore giudiziario, in quanto il procedimento penale, in relazione al quale la sospensione è stata disposta nei suoi confronti, si è concluso con sentenza irrevocabile di assoluzione o con sentenza di non luogo a procedere o con provvedimento di archiviazione.

L'ipotesi può indubbiamente essere ricondotta nell'ambito della previsione dell'articolo 24, quarto comma, della Costituzione, secondo cui «la legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari».

Come è stato posto in rilievo dalla Corte costituzionale nella nota sentenza 24 gennaio 1969, n. 1, l'ultimo comma dell'articolo 24 della Costituzione enuncia un principio di altissimo valore etico e sociale che va riguardato, sotto il profilo giuridico, quale coerente sviluppo del più generale principio di tutela dei «diritti inviolabili dell'uomo» (articolo 2), assunto in Costituzione tra quelli che stanno a fondamento dell'intero ordinamento repubblicano e specificantesi, a sua volta, nelle garanzie costituzionalmente applicate ai singoli diritti individuali di libertà ed - anzitutto e con più spiccata accentuazione - a quelli tra essi che sono di immediata e diretta espressione della personalità umana.

È nel quadro del sistema complessivamente risultante dagli accennati principi costituzionali che la norma contenuta nel quarto comma dell'articolo 24 della Costituzione assume una portata sostanzialmente innovatrice rispetto alla preesistente legislazione italiana, nella quale la riparazione degli errori giudiziari finiva per ridursi alla

sola revisione della sentenza irrevocabile di condanna, che fosse successivamente riconosciuta errata in seguito all'utile esperimento del procedimento di revisione, cui poteva tutt'al più accompagnarsi, in una ristretta serie di casi che neppure coprivano l'intera area delle ipotesi di revisione, una «riparazione pecuniaria a titolo di soccorso», subordinata per giunta all'accertamento discrezionale dello stato di bisogno del richiedente o della sua famiglia.

Per la sua formulazione in termini estremamente generali deve, tuttavia, ritenersi che il principio costituzionale della riparazione degli errori giudiziari postuli l'esigenza di appropriati interventi legislativi che gli possano dare pratica attuazione.

Pur se si riconosca che il precetto costituzionale abbia accolta una nozione dell'errore giudiziario comprensiva di ogni provvedimento dell'Autorità che abbia privato il cittadino di uno dei suoi diritti fondamentali costituzionalmente garantiti - quali quello della libertà personale o al lavoro - e che successivamente sia stato riconosciuto errato, non per questa ragione non si renderebbe necessario dettare per le varie ipotesi particolari, pur riconducibili tutte alla configurazione generale - norme a ciascuna di esse adeguate, ed eventualmente differenziate, in relazione al tempo della proposizione della domanda, alla forma e alla misura della riparazione, alla competenza e alle regole procedurali.

La norma costituzionale, nella sua ampia formulazione, non specifica, infatti, nè la nozione di errore giudiziario nè il concetto di riparazione, in relazione alla quale demanda al legislatore ordinario, riconoscendogli al riguardo una certa discrezionalità, l'individuazione non soltanto dei tempi e dei modi di proposizione della domanda di riparazione nonchè delle forme del relativo procedimento, ma - quel che più conta - anche delle forme che la prestazione riparatoria può assumere.

Anche se, in base allo stato della legislazione ordinaria all'epoca della sua redazione

e della presumibile volontà dei suoi redattori, potrebbe ritenersi che la norma costituzionale faccia riferimento alla riparazione dell'errore inficiante la sentenza penale di condanna annullata in sede di revisione, come fu posto in rilievo, già pochi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, nella risoluzione approvata all'unanimità, nella seduta del 17 novembre 1953, su relazione del professore avvocato Remo Pannain, dalla commissione presieduta dall'onorevole Giovanni Leone e nominata dall'Associazione italiana giuristi democratici e dalla direzione dell'«Archivio penale», di errore giudiziario può parlarsi in un duplice significato: come errore riferito al giudicato e come errore riferito allo svolgimento del processo, nel senso, cioè, di errore in relazione alla sottoposizione a procedimento penale di persona della quale venga riconosciuta l'innocenza in periodo istruttorio o nel dibattimento.

L'introduzione nell'ordinamento dell'istituto della riparazione per l'ingiusta detenzione disciplinato dagli articoli 314 e 315 del codice di procedura penale vigente - sulla scia di una serie di proposte di legge di iniziativa parlamentare, iniziata, fin dalla fine degli anni '50, prima con esclusivo riferimento al precetto contenuto nel quarto comma dell'articolo 24 della Costituzione e successivamente anche in relazione agli obblighi derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici - non può far dubitare che la nozione di errore giudiziario cui si riferisce la norma costituzionale sia quella corrispondente al secondo significato e che, quindi, in essa non possa non ricomprendersi una forma così grave di scorretto esercizio della funzione giurisdizionale qual è quella di un procedimento penale che si concluda definitivamente con una sentenza assolutoria.

Il concetto di riparazione non può, peraltro, esaurirsi nella sola forma della riparazione pecuniaria, non potendo non riferirsi,

anche e soprattutto, ad altre forme di riparazione che - ove ciò sia possibile - valgano a reintegrare, nella sua consistenza ed effettività, il diritto leso dallo scorretto esercizio della funzione giurisdizionale.

Il diritto del dipendente pubblico all'esercizio della funzione o della prestazione del servizio - con tutti gli effetti che ne derivano, compresi quelli inerenti alla progressione nella carriera -, nel caso in cui la sospensione determinata dal procedimento penale svoltosi nei suoi confronti si sia rivelata ingiusta per essersi quel procedimento concluso con una sentenza irrevocabile di assoluzione (o con altro provvedimento equivalente), è suscettibile di essere reintegrato, sia pure parzialmente, in forma specifica.

Al dipendente pubblico ingiustamente sospeso per effetto di un procedimento penale rivelatosi ingiusto può, infatti, essere riconosciuto il diritto di proseguire l'esercizio della funzione o del servizio o dell'impiego, oltre il limite massimo di età previsto dalla legge, per un periodo di tempo pari alla durata della sospensione ingiustamente subita.

Tale forma di riparazione - che rinvia un precedente analogo nelle leggi emanate in favore dei perseguitati razziali e politici (decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 238; legge 10 marzo 1955, n. 96; legge 8 novembre 1956, n. 1317; legge 3 aprile 1961, n. 284) - non solo non comporta alcun onere finanziario a carico dello Stato, ma si risolve in un vantaggio per la pubblica amministrazione, la quale può avvalersi dell'opera di dipendenti dotati di particolare esperienza, corrispondendo loro lo stipendio, quale corrispettivo del servizio prestato, invece della pensione già maturata, e operando su di esso le ritenute previdenziali.

Nei confronti di quei dipendenti che, dopo essersi avvalsi del diritto di proseguire la loro attività dopo di aver raggiunto il normale limite di età, fossero divenuti inidonei per malattia o per altra causa la pubblica amministrazione potrebbe, in ogni caso, adottare il provvedimento di dispensa dal servizio,

ove ne ricorressero i presupposti previsti dalla legge.

Al fine di dare attuazione al precetto contenuto nel quarto comma dell'articolo 24 della Costituzione e di soddisfare un'esigenza conforme ad un indiscutibile principio di giustizia sostanziale, si è ritenuto di presentare all'esame del Parlamento, proponendone la sollecita approvazione, il presente disegno di legge, composto di soli quattro articoli, i quali, per la loro semplicità, richiedono una brevissima illustrazione.

Con l'articolo 1 si è riconosciuto al pubblico dipendente, che abbia subito un'ingiusta sospensione dall'esercizio delle funzioni o dal servizio o dall'impiego a causa di un processo penale conclusosi con sentenza assolutoria di merito divenuta irrevocabile, il diritto di richiedere, anche se collocato in pensione alla data di entrata in vigore della legge, il prolungamento del rapporto di impiego, oltre i limiti di età - anche se prorogati - previsti dalle leggi vigenti, per un periodo pari a quello della durata complessiva della sospensione ingiustamente subita.

Soltanto in tal modo si rende possibile, infatti, una effettiva reintegrazione del diritto al lavoro ingiustamente leso.

Una limitazione della durata della protrazione dell'attività oltre quel limite massimo, oltre ad essere assolutamente arbitraria, verrebbe a creare, peraltro, una ingiustificata e ingiustificabile disparità di trattamento tra coloro che avessero subito una sospensione di breve durata e coloro che fossero stati ingiustamente sospesi per un periodo più lungo e che, a causa della maggiore durata del loro processo, avessero subito un danno più grave.

Nè potrebbe ipotizzarsi l'esigenza di tutelare aspettative di altri soggetti, non potendo queste non soccombere di fronte ad un diritto soggettivo che rinvia la propria fonte, sia pure mediata, in un precetto di rango costituzionale.

In analogia con quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 314 del codice di pro-

cedura penale, il diritto alla continuazione nell'esercizio delle funzioni, nel servizio o nell'impiego è esteso ai soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di non luogo a procedere o sia stato emesso provvedimento di archiviazione.

La situazione del dipendente pubblico ingiustamente sospeso è stata, altresì, ritenuta equiparabile a quella del dipendente che, per evitare la sospensione, si sia indotto a chiedere il collocamento in pensione prima del raggiungimento del limite di età. Si è prevista, perciò, la sua riammissione in servizio per un periodo pari a quello intercorrente tra la data del collocamento in pensione ed il limite di età - comprese le eventuali proroghe - previste dalle leggi vigenti al momento della presentazione della domanda di riammissione.

Nel concorso dei relativi presupposti i diritti previsti dall'articolo in esame sono, infine, esercitabili cumulativamente.

Al fine di rendere il più completa possibile la reintegrazione in forma specifica del diritto leso dal processo penale ingiustamente subito, con l'articolo 2 è stata disciplinata la ricostruzione della carriera del pubblico

dipendente ingiustamente danneggiato, prevedendosi la sua collocazione, anche in soprannumero, in una qualifica o in un grado o con un'anzianità pari a quella del collega o dei colleghi aventi una qualifica o un grado o un'anzianità pari o inferiore al momento dell'inizio della sospensione o del collocamento anticipato in pensione, e in posizione precedente a quella del collega meno anziano.

Sono stati distintamente e ragionevolmente regolati gli effetti giuridici ed economici dell'inquadramento previsto.

L'articolo 3 fissa le modalità del riconoscimento del diritto alla riparazione, indicando sia l'autorità competente a provvedere sull'istanza dell'interessato, sia il termine per la sua proposizione anche nel caso in cui i presupposti del diritto si fossero già verificati anteriormente all'entrata in vigore della legge.

L'articolo 4, infine, stabilisce l'incompatibilità della forma di riparazione dell'errore giudiziario prevista dal disegno di legge con qualunque altra forma di riparazione dello stesso errore.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Soggetti e presupposti del diritto  
alla riparazione)*

1. Il pubblico dipendente che sia stato sospeso dal servizio o dalle funzioni o, comunque, dall'impiego a causa di un procedimento penale conclusosi con sentenza di assoluzione o di non luogo a procedere o con provvedimento di archiviazione, ad eccezione dei casi in cui detti procedimenti si siano conclusi per prescrizione del reato, anche se già collocato a riposo alla data di entrata in vigore della presente legge, ha il diritto di richiedere il prolungamento del rapporto di impiego, oltre i limiti di età, anche se prorogati, previsti dalle leggi all'epoca vigenti, per un periodo pari a quello della durata complessiva della sospensione ingiustamente subita.

2. Il pubblico dipendente che abbia chiesto di essere collocato a riposo prima del raggiungimento del limite di età previsto dalle leggi all'epoca vigenti, al fine di evitare la sospensione dal servizio o dalle funzioni o, comunque, dall'impiego a causa di un procedimento penale conclusosi con uno dei provvedimenti indicati nel comma 1, ha il diritto di essere riammesso in servizio per un periodo pari a quello intercorrente tra la data del collocamento a riposo ed il limite di età, comprese le eventuali proroghe, previsto dalle leggi vigenti al momento della presentazione della domanda di riammissione.

3. I diritti riconosciuti ai commi 1 e 2 possono essere esercitati cumulativamente.

## Art. 2.

*(Inquadramento degli aventi diritto  
alla riparazione)*

1. Il pubblico dipendente al quale siano stati riconosciuti i diritti previsti dall'articolo 1 è collocato nel ruolo di appartenenza, anche in soprannumero, con una qualifica o un grado o un'anzianità pari a quella del collega o dei colleghi aventi la stessa qualifica o lo stesso grado o la stessa anzianità, o una qualifica o un grado o un'anzianità inferiori, al momento dell'inizio del periodo di sospensione o del collocamento anticipato la riposo, che abbiano conseguito, durante il periodo di sospensione o dopo la sua scadenza o dopo il collocamento anticipato a riposo, una qualifica o un grado o un'anzianità superiori.

2. L'inquadramento di cui al comma 1 ha luogo in una posizione precedente a quella del collega o dei colleghi che abbiano conseguito la qualifica o il grado o l'anzianità superiori.

3. L'attribuzione delle funzioni corrispondenti alla qualifica o al grado riconosciuti per effetto dell'inquadramento di cui al comma 1 è effettuata al momento del verificarsi della prima vacanza con preferenza rispetto ad ogni altro dipendente.

4. Gli effetti economici dell'inquadramento decorrono dalla data o dalle date del conseguimento della qualifica o delle qualifiche o del grado o dei gradi superiori da parte del collega o dei colleghi meno anziani.

## Art. 3.

*(Modalità del riconoscimento del diritto  
alla riparazione)*

1. Il diritto di cui all'articolo 1 è riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza su istanza dell'interessato da presentarsi nel termine perentorio di sei mesi dalla data in

cui il provvedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 1 sia divenuto irrevocabile.

2. Per coloro nei cui confronti i presupposti del diritto alla riparazione si siano già verificati in epoca anteriore alla data dell'entrata in vigore della presente legge il termine previsto dal comma 1 decorre dalla stessa data.

Art. 4.

*(Rapporti con altre forme di riparazione  
dell'errore giudiziario)*

1. Il riconoscimento del diritto di cui all'articolo 1 preclude qualunque altra forma di riparazione dell'errore giudiziario.