

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3285-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

(RELATORE PELLEGRINO)

Comunicata alla Presidenza il 23 gennaio 2001

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento
disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei
dipendenti delle amministrazioni pubbliche

*approvato dalla Camera dei deputati il 19 maggio 1998,
in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge*

**d'iniziativa dei deputati CONTENUTO, SELVA, MANTOVANO,
FRAGALÀ, SIMEONE e GIORGETTI Alberto (2602);
BORGHEZIO, SIGNORINI, ROSCIA e MARTINELLI (2607)**

(V. Stampati Camera nn. 2602 e 2607)

e del disegno di legge

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
e dal Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali
di concerto col Ministro di grazia e giustizia
col Ministro della difesa
e col Ministro delle finanze**

(V. Stampato Camera n. 3890)

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 21 maggio 1998*

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	4
Pareri della 2 ^a Commissione permanente.	»	7
Disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati e testo proposto dalla Commissione	»	17

ONOREVOLI SENATORI. - Il testo che giunge all'esame dell'Assemblea detta una nuova disciplina del rapporto tra processo penale e procedimento disciplinare, con particolare riguardo agli effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Il testo interviene così in una materia complessa e difficile, in cui la disciplina vigente ha dato luogo a non poche difficoltà applicative e determinato esiti spesso non del tutto appaganti.

L'articolo 1 novella l'articolo 653 del codice di procedura penale, che nel testo vigente norma gli effetti nel giudizio disciplinare esclusivamente della sentenza penale di assoluzione. Il nuovo testo introduce, invece, nella norma codicistica un comma ulteriore, che attribuisce alla sentenza penale irrevocabile di condanna efficacia di giudicato nel procedimento disciplinare quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo abbia commesso.

L'efficacia della sentenza penale di condanna, già riconosciuta dall'articolo 651 dello stesso codice nel giudizio civile e nel giudizio amministrativo di danno, viene così estesa al procedimento disciplinare, come una previsione che ingloba anche l'ipotesi di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti (il così detto patteggiamento). In tal modo viene cristallizzata a livello normativo la soluzione cui la giurisprudenza è pervenuta sia pure dopo non poche incertezze e contrasti. Esigenze di armonizzazione hanno inoltre consigliato una novellazione anche del comma 1 del citato articolo 653, prevedendo che la sentenza di assoluzione faccia stato nel procedimento disciplinare anche quanto alla irrilevanza penale del fatto contestato.

Gli articoli 2 e 3 disciplinano gli effetti che nel rapporto di impiego pubblico sono

destinati a collegarsi prima al rinvio a giudizio, poi alla condanna non definitiva del dipendente per i più gravi delitti contro la pubblica amministrazione. Alla condanna non definitiva si ricollega automaticamente la sospensione dal servizio; quest'ultima, quindi, perde il carattere discrezionale, che le è proprio nel vigente ordinamento. L'amministrazione di appartenenza viene così esonerata da un compito valutativo e motivazionale, che sinora ha dato causa all'insorgere di un complesso contenzioso. Per ciò che attiene invece alla fase (ovviamente anteriore a quella della condanna non definitiva) del rinvio a giudizio, la scelta normativa è nel senso:

- di non escludere la possibilità che sia disposta la sospensione dal servizio in conformità a quanto previsto dai vari ordinamenti delle amministrazioni di appartenenza;

- ma comunque di imporre - nei casi in cui la sospensione non derivi in termini di necessità da provvedimenti restrittivi della libertà del dipendente (così detta sospensione obbligatoria) o dalla scelta discrezionale dell'amministrazione (così detta sospensione facoltativa) - il trasferimento del dipendente ad un ufficio diverso da quello, in cui prestava servizio, senza incidere sul suo *munus* funzionale e sulle prospettive di carriera. Se al trasferimento di ufficio con identità di mansioni ostano esigenze organizzative dell'amministrazione questa può procedere ad un trasferimento di sede o all'attribuzione di un incarico differente ovvero ancora alla collocazione del dipendente in posizione di aspettativa o di disponibilità con salvezza del trattamento economico di base.

Ancora una volta le ragioni della scelta normativa sono evidenti; ridurre per quanto è possibile l'ambito della sospensione discrezionale (e quindi il contenzioso che di regola

questa determina) attraverso l'alternativa adozione di una serie di misure meno incisive per il dipendente (comunque assistito dalla presunzione dell'innocenza) e al contempo idonee a porre l'amministrazione al riparo dalle conseguenze negative (in termini di immagine), che si collegherebbero al permanere in servizio nel medesimo ufficio del dipendente rinviato a giudizio.

Sia il trasferimento di ufficio (o di sede ovvero la collocazione in aspettativa o in disponibilità), sia la sospensione dal servizio restano ovviamente misure temporanee. La prima, infatti, è destinata a cessare nell'ipotesi di sentenza di proscioglimento o comunque decorsi cinque anni (e ovviamente in ipotesi di condanna non definitiva, perché a quest'ultima consegue la sospensione). La seconda, a sua volta, è destinata a perdere efficacia se per il fatto è successivamente pronunciata sentenza di proscioglimento e in ogni caso trascorso un periodo di tempo pari a quello di prescrizione del reato.

L'articolo 4 al comma 1 collega la risoluzione automatica del rapporto di lavoro alla condanna definitiva (anche nelle ipotesi in cui consegua al così detto patteggiamento) per i più gravi delitti contro la pubblica amministrazione. L'ambito applicativo della norma è quindi più ristretto di quello di quello proprio di norme previgenti, (quale ad esempio l'articolo 85 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3), che, come è noto, non hanno retto al riscontro di costituzionalità da parte del giudice delle leggi, inducendolo ad espungerle dall'ordinamento, perché preclusive di una dovuta graduazione della sanzione disciplinare in rapporto alle caratteristiche del caso concreto.

Ed invero, quali che siano tali caratteristiche, non può apparire contrario ad un criterio di graduazione collegarvi l'effetto risolutivo del rapporto, una volta che il caso concreto sia comunque tale da integrare gli estremi

di un grave delitto contro la pubblica amministrazione definitivamente accertato. Non vi è dubbio che nella soluzione adottata si riflettano gli effetti negativi determinati nella pubblica opinione da recenti esperienze, in cui pubblici funzionari colpevoli di corruzione, dopo aver patteggiato in sede penale pene sostanzialmente miti, in sede disciplinare hanno ricevuto sanzioni soltanto sospensive ed in esito alle stesse hanno potuto riprendere a svolgere le medesime funzioni pubbliche rivestite all'atto del delitto commesso. Tuttavia la soluzione ora adottata conserva margini di opinabilità, che il relatore ritiene opportuno rimettere al sereno esame dell'Assemblea.

Il comma 2 dell'articolo 4 ribadisce la perentorietà dei termini entro cui il procedimento disciplinare, a valle della sentenza definitiva di condanna, deve avere inizio o proseguire in caso di intervenuta sospensione; nonché del termine entro cui il procedimento disciplinare deve comunque concludersi. La previsione appare in linea con fondamentali principi di tutela della posizione del dipendente e di buon andamento dell'amministrazione più volte ribaditi dalla Corte costituzionale (da ultimo e per tutte sentenza 27 luglio 2000 n. 375).

Senza altro opportuno appaiono, poi, le misure introdotte dall'articolo 5 (confisca e preventivo sequestro), perché volte comunque ad assicurare effettività ad un complessivo sistema sanzionatorio, anche nel collegamento che il successivo articolo 6 introduce tra fase penale ed eventuale successivo giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti. In quest'ultimo l'efficacia della sentenza penale irrevocabile di condanna è assicurata dall'articolo 651 del codice di procedura penale. Più dubbia è, invece, in tale specifico giudizio l'efficacia della sentenza penale di assoluzione, atteso che in ordine all'applicabilità nello stesso del successivo articolo 652 la giurisprudenza del giudice contabile è sinora pervenuta a soluzioni contrastanti, a volte positive, più spesso nega-

tive; queste ultime motivate sul rilievo che al procuratore contabile non è dato (a differenza dell'amministrazione danneggiata) costituirsi parte civile nel processo penale. Le esigenze di armonizzazione e di equilibrio che hanno spinto a novellare l'articolo 653 del codice di procedura penale, equiordinando gli effetti nel procedimento disciplinare e delle sentenze di condanna e di quelle di assoluzione, potrebbero sollecitare da parte dell'Assemblea l'esercizio della funzione emendativa nel senso di inserire nel testo ora al suo esame una disposizione interpretativa, che dirima il contrasto giurisprudenziale, sancendo che la sentenza penale di assoluzione ha efficacia di giudicato anche nel procedimento di responsabilità per danno erariale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 652 del codice di procedura penale.

Il testo proposto ora all'approvazione dell'Assemblea deriva da emendamenti proposti dal Governo in sede di esame da parte della Commissione affari costituzionali del testo licenziato dalla Camera dei deputati. Tali emendamenti sono stati accolti dalla Commissione con alcune modifiche suggerite da un articolato parere della Commissione giustizia.

Il nuovo testo integra, corregge ed affina il testo licenziato dalla Camera dei deputati,

che pure nasceva dalla unificazione con disegni di legge di iniziativa parlamentare di un disegno di legge di iniziativa governativa. La complessità dell'iter formativo attesta la delicatezza delle questioni affrontate e lo sforzo anche nell'iniziativa governativa di rintracciare il migliore punto di equilibrio tra contrapposte esigenze. Così ad esempio la parificazione delle sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti alle sentenze di condanne emesse a seguito di dibattimento, è parsa la soluzione migliore per assicurare maggiore credibilità e trasparenza nell'agire della pubblica amministrazione, pur nell'avvertita coscienza che la scelta effettuata attenuerà l'incentivazione al ricorso ai riti alternativi nei procedimenti penali relativi ai pubblici dipendenti.

Nel medesimo senso vanno le ulteriori scelte normative, di cui innanzi si è riferito, anch'esse tendenti a ridurre nella difficile materia spazi di discrezionalità amministrativa al fine di conseguire, per quanto è più possibile, uniformità di trattamento e certezza di conseguenze giuridiche in una materia indubbiamente delicata e difficile.

PELLEGRINO, *relatore*

PARERI DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Estensore: SENESE)

28 luglio 1998

La Sottocommissione per i pareri, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di propria competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni e condizioni:

si premette che il disegno di legge appare riferirsi ai soli casi in cui viene in rilievo un reato contro la pubblica amministrazione commesso da un pubblico dipendente, ancorché la formulazione letterale dell'articolo 3, comma 3, lasci impregiudicata la possibilità che l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego possa essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare «*in tutti gli altri casi* di condanna con sentenza irrevocabile». È questa peraltro l'unica disposizione che potrebbe avere un ambito di applicazione generale. Si invita, pertanto, la Commissione di merito a valutare la ragionevolezza della differente disciplina cui, per effetto dell'approvazione del disegno di legge, rimarrebbero sottoposti i rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, da un lato, in conseguenza di condanne per reati contro la pubblica amministrazione e, dall'altro, in conseguenza di condanne per altri reati commessi dai pubblici dipendenti.

Tanto premesso si osserva:

1) all'articolo 1, comma 1, si stabilisce un regime del giudicato, doppiamente derogativo della disciplina generale di cui all'articolo 654 del codice di procedura penale, limitatamente alle condanne per delitti contro la pubblica amministrazione: *a)* da una parte la deroga si riferisce ai soli procedimenti disciplinari contro dei pubblici dipendenti (e non a tutti i giudizi amministrativi); *b)* dall'altro è limitata alle sole condanne per delitti contro la pubblica amministrazione;

2) all'articolo 1, comma 2, si prevede che, nei procedimenti disciplinari ed amministrativi a carico di pubblici dipendenti, la sentenza di

patteggiamento ha efficacia con riferimento all'accertamento del fatto ed alla sua qualificazione giuridica;

Tale disposizione, tuttavia, deroga irragionevolmente alla regola generale degli effetti della sentenza di patteggiamento sul giudizio civile e su quello amministrativo di cui all'articolo 445, comma 1, del codice di procedura penale, in base al quale la sentenza di patteggiamento, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia nei giudizi civili ed amministrativi. È vero che l'efficacia è riferita ai procedimenti disciplinari e amministrativi e non ai giudizi amministrativi ma ove non si estendesse a questi ultimi resterebbe sostanzialmente priva di effetti. Sì che la conseguenza è una rottura dell'uniformità di effetti della sentenza di patteggiamento sui giudizi civili e amministrativi ed anche all'interno di questi ultimi. Inoltre è indubbio l'effetto di scoraggiamento del patteggiamento della normativa criticata. In ogni caso, anche a non voler tener conto delle susposte considerazioni, occorrerebbe inserire, in coerenza con il principio d'irretroattività delle norme sanzionatorie, la specificazione «emessa dopo l'entrata in vigore della presente legge» (tra le parole «delle parti» e «ha efficacia»);

3) al comma 1 dell'articolo 2 si prevede il trasferimento ad ufficio diverso da quello in cui presta servizio per il dipendente pubblico nei confronti del quale sia pronunciato il decreto di rinvio a giudizio per delitti contro la pubblica amministrazione. Poichè tale misura non è sempre praticamente attuabile (si pensi ai casi di piccoli enti pubblici territoriali o alla situazione del titolare di una cattedra universitaria), si potrebbe introdurre, in via residuale, la possibilità che l'amministrazione sospenda – in casi di eccezionale opportunità – per un tempo non superiore ad una frazione di anno il pubblico dipendente rinviato a giudizio, con provvedimento motivato adottato a conclusione di un procedimento retto dalle medesime garanzie del procedimento disciplinare.

Nell'articolo 2, comma 2, alla fine del primo periodo, pare opportuno aggiungere le parole «di condanna», ancorché l'interpretazione sistematica della disposizione difficilmente consenta una lettura diversa;

4) nel comma 1 dell'articolo 3, la sospensione necessaria appare sproporzionata rispetto all'entità della condanna che dovrebbe determinarla. Inoltre nello stesso comma sarebbe necessario introdurre, alla fine, le seguenti parole «, salvo che sia intervenuta sentenza di assoluzione in secondo grado». In caso contrario, si verificherebbe l'assurdo che colui che è stato condannato in primo grado e assolto in secondo grado rimarrebbe soggetto alla sospensione dalle funzioni fino alla pronuncia definitiva da parte della Cassazione. Inoltre sarebbe opportuno stabilire un termine massimo, sufficientemente ampio, per la detta sospensione (per esempio 5 anni).

Per quanto attiene alla disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo 3, la previsione dell'automatica risoluzione del rapporto di pubblico impiego ivi prevista come conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i delitti in esso tassativamente

elencati deve essere attentamente valutata alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 971 del 14 ottobre 1988, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 85, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, nella parte in cui non prevede, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto come conseguenza della condanna per alcuni reati tipicamente individuati, l'apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare. In tale pronuncia, la Corte testualmente chiarisce che «l'indispensabile gradualità sanzionatoria, ivi compresa la misura massima destitutiva, importa – adunque – che le valutazioni relative siano ricondotte, *ognora*, alla naturale sede di valutazione: il procedimento disciplinare, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo automatismo, e conseguentemente irrazionale *ex* articolo 3 della Costituzione». Inoltre non si comprende l'esclusione di alcune ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione (articoli 315, 314, secondo comma, 325 e 326 del codice penale).

Al comma 3, primo periodo, rimane imprecisato se gli «altri casi di condanna con sentenza irrevocabile» si riferiscono ai reati contro la pubblica amministrazione diversi da quelli tipicamente individuati nel comma 2, ovvero a tutti gli altri delitti. In questo secondo caso, occorrerebbe precisare che tali delitti si riferiscono a delitti non colposi relativi a condotte estranee alla prestazione di lavoro. Nel secondo periodo – che dovrebbe diventare un comma autonomo per essere applicabile anche all'ipotesi di patteggiamento – non risulta specificato quale sia la conseguenza dell'inosservanza dei termini ivi previsti nè la responsabilità dell'agente che abbia lasciato scadere tali termini.

Infine, nei commi 4, 5 e 6, oltreché nell'articolo 4, non risulta chiaramente regolato il rapporto tra cose confiscate ed ammontare del risarcimento del danno erariale;

5) nell'articolo 5 il riferimento al comma 2-*bis* dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 29 del 1993 deve essere rettificato in quanto i primi tre commi di tale articolo sono stati integralmente sostituiti dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 80 del 1998;

6) per quanto attiene all'articolo 6 occorre sostituire le seguenti «in corso» con le seguenti «instaurati successivamente», in modo da garantire il pieno rispetto del principio della successione di disposizioni sanzionatorie penali nel tempo sancito dagli articoli 25 della Costituzione e 2 del codice penale;

7) al riguardo degli emendamenti presentati:

negli emendamenti 1.2, 2.3 e 2.5, tutti presentati dal senatore Pastore, si esprime parere favorevole circa la sostituzione del termine «statale» con il termine «pubblica». Il parere è tuttavia negativo sul contenuto complessivo degli emendamenti, in quanto essi finirebbero con il comprimere in maniera ingiustificata l'autonomia degli enti privati con partecipazione pubblica, attraendoli in misura significativa nell'orbita della disci-

plina dettata per gli enti pubblici *tout court* ovvero per gli enti pubblici economici;

circa gli emendamenti 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2 e 3.3, presentati dal senatore Diana, il parere è negativo, richiedendosi al pubblico dipendente il rispetto di doveri esterni all'esercizio delle proprie funzioni nei confronti di ogni pubblica amministrazione e non soltanto di quella presso la quale presta servizio;

quanto all'emendamento 1.3, dei senatori Pinggera e Thaler Ausserhofer, il parere è ugualmente negativo, in quanto esso introduce, fuori dal contesto proprio, un'apprezzabile modifica di tipo sistematico alla disciplina che regola il patteggiamento;

contrario è il parere anche sull'emendamento 1.4, del senatore Diana, per le motivazioni sopra espresse a proposito dell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge;

gli emendamenti 2.6, 3.9 e 3.10, presentati dal senatore Andreolli, e l'emendamento 2.7 del senatore Diana, non trovano il parere favorevole della Commissione, in quanto non pare giustificabile la distinzione tra diverse fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione con riferimento alle norme che essi sono di volta in volta intesi a modificare;

per l'emendamento 2.4 del senatore Pastore, vale quanto sopra detto a proposito dell'articolo 2, comma 1, del disegno di legge; per quanto attiene agli emendamenti 3.5, del senatore Lubrano di Ricco, e 3.7, del senatore Pastore, vale quanto sopra detto a proposito della disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 2, del disegno di legge;

l'emendamento 3.12, dei senatori Pinggera e Thaler Ausserhofer, non risulta di chiara ed immediata comprensione;

gli emendamenti 3.13, 3.8, 3.14, 3.15, 3.4, 3.16 e 3.3 non rientrano nelle competenze della Commissione;

parere favorevole si esprime sull'emendamento 3.6, del senatore Lubrano di Ricco;

per quanto attiene agli emendamenti all'articolo 6, si esprime parere contrario per gli emendamenti 6.3, dei senatori Magnalbò e Pasquali (attesa l'opportunità di una disciplina transitoria), 6.5 del senatore Diana (in quanto non si comprende l'esclusione dei procedimenti amministrativi), e 6.4 del senatore Pastore (a proposito del quale si veda la condizione di modifica espressa in precedenza a proposito dell'articolo 6);

per quanto attiene agli emendamenti 6.1 e 6.2, entrambi della senatrice Scopelliti, e di identico contenuto, il parere è favorevole, nella prospettiva di accoglimento della condizione di modifica all'articolo 6 innanzi proposta. Infatti, essi tendono a sottrarre alle disposizioni contenute nel disegno di legge i procedimenti conseguenti ai delitti di abuso di ufficio previsti dall'articolo 323 del codice penale nel testo precedente alla legge 15 luglio 1997, n. 234. La previsione si rende opportuna in considerazione del fatto che l'articolo 103 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, stabilisce che il provvedimento disciplinare debba avere inizio «subito», attraverso la contestazione degli addebiti una volta

effettuati gli accertamenti preliminari da parte dell'autorità competente, senza che, tuttavia, tale previsione sia assistita da apposita sanzione. Inoltre gli accertamenti preliminari che precedono la contestazione degli addebiti potrebbero anche richiedere tempi non brevi in ragione della complessità degli stessi.

(Estensore: ZECCHINO)

30 settembre 1998

La Commissione, esaminati gli ulteriori emendamenti trasmessi in data 23 settembre 1998,

1) con riferimento all'articolo 1 esprime parere favorevole sugli emendamenti 1.10 e 1.14 in quanto eliminerebbero il comma 2, del quale, nel parere precedentemente reso il 29 luglio scorso, la Commissione ritenne che «tale disposizione deroga irragionevolmente alla regola generale degli effetti della sentenza di patteggiamento sul giudizio civile e su quello amministrativo di cui all'articolo 445, comma 1, del codice di procedura penale». La previsione di cui al citato comma 2 determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tale da comportarne probabilmente l'illegittimità costituzionale, in quanto l'efficacia di accertamento della sentenza non può che dipendere dalle caratteristiche del procedimento in cui essa è normalmente pronunciata e in questo caso, invece, sentenze rese a conclusione di un identico *iter* procedurale, e senza che di regola si sia proceduto al dibattimento, avrebbero una diversa efficacia a seconda del tipo di reati cui si riferiscono e della persona responsabile degli stessi. Per analoghi motivi sarebbe estremamente auspicabile che, nel comma 1 dell'articolo 1 dopo le parole: «sentenza penale irrevocabile di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione» venissero inserite le seguenti: «pronunciata in seguito a dibattimento» al fine di rendere la disposizione meno eterogenea rispetto a quanto previsto dagli articoli 651 e seguenti del codice di procedura penale. Al riguardo, va evidenziato che tali articoli attribuiscono efficacia extrapenale solo alle sentenze di assoluzione e di condanna pronunciate in seguito a dibattimento, nonché a quelle rese in sede di giudizio abbreviato, ma soltanto nella limitata ipotesi di cui al comma 2 dell'articolo 651 e al comma 2 dell'articolo 652.

Inoltre la soppressione del comma 2 dell'articolo 1 eviterebbe i rischi derivanti da una normativa che potrebbe eccessivamente disincentivare il ricorso al patteggiamento stesso. In subordine il parere è favorevole sull'emendamento 1.7 e infine, in via ulteriormente subordinata, anche sugli emendamenti 1.6, 1.8 e 1.16.

Sui restanti emendamenti all'articolo 1, fatta eccezione per l'emendamento 1.12, si esprime parere di nulla osta osservando peraltro come essi non affrontino il problema di ordine generale dell'opportunità dell'introduzione di una disciplina derogatoria circa l'efficacia delle sentenze relative ai soli pubblici dipendenti e ai reati contro la pubblica amministrazione.

2) Invece sugli emendamenti 1.12 e 2.15, la Commissione formula un parere contrario e sottolinea l'opportunità di modificare gli articoli 1 e

2, sostituendo il riferimento agli «enti a prevalente partecipazione statale» con quello agli «enti a prevalente partecipazione pubblica».

In merito agli altri emendamenti trasmessi riferiti all'articolo 2, il parere è favorevole sugli emendamenti 2.8 e 2.9 e, in subordine, sugli emendamenti 2.12, 2.24 e 2.10, nonché sull'emendamento 2.11 – che recepisce il suggerimento contenuto nel punto 3) del parere reso dalla Commissione sul testo del disegno di legge n. 3285 –, mentre il parere è contrario sugli emendamenti 2.20 e 2.21. Il parere è inoltre contrario sull'emendamento 2.13, di contenuto identico all'emendamento 2.3, per le ragioni già esposte nel punto 7) del parere reso il 29 luglio scorso.

Sui restanti nuovi emendamenti all'articolo 2, la Commissione esprime infine parere di nulla osta.

3) Per quanto riguarda i nuovi emendamenti riferiti all'articolo 3, la Commissione esprime parere favorevole sugli emendamenti 3.38, 3.19 e 3.39 che recepiscono le osservazioni in precedenza formulate e, in via subordinata, parere favorevole sugli emendamenti 3.28, 3.36, 3.20 e 3.18.

La Commissione esprime altresì parere favorevole sugli emendamenti 3.26 e 3.27, e, in via subordinata, sugli emendamenti 3.21, 3.31, 3.22, 3.32, 3.23, 3.33 e 3.24, nonché sugli emendamenti 3.40, 3.11 e 3.30.

In merito a tali emendamenti la Commissione raccomanda l'approvazione in particolare di quelli volti ad escludere la previsione della risoluzione di diritto del rapporto di lavoro del pubblico dipendente sia in considerazione dell'orientamento in materia della Corte costituzionale (si vedano le sentenze n. 971 del 1988 e n. 197 del 1993) sul quale si è già richiamata l'attenzione nel precedente parere, sia in quanto la nuova normativa verrebbe a giustapporsi a quella contenuta nell'articolo 15 della legge n. 55 del 1990 – come modificato a seguito della citata sentenza della Corte costituzionale n. 197 del 1993 – determinando un quadro d'insieme caratterizzato da irragionevoli disparità di trattamento (si consideri che non verrebbe automaticamente risolto il rapporto di lavoro del pubblico dipendente condannato per associazione di stampo mafioso, mentre lo sarebbe quello di un pubblico dipendente condannato per un reato punito con pena edittale più lieve come l'abuso d'ufficio o la corruzione, nelle ipotesi di cui all'articolo 318, primo e secondo comma, del codice penale).

Sui restanti nuovi emendamenti riferiti all'articolo 3, la Commissione infine esprime parere di nulla osta.

4) La Commissione esprime quindi parere favorevole sugli emendamenti 5.1, 5.2 e 5.3, di identico contenuto, che recepiscono il rilievo riguardante l'articolo 5 contenuto nel parere reso il 29 luglio scorso.

5) Per quanto attiene agli emendamenti all'articolo 6, diversi da quelli su cui la Commissione si è già pronunciata, si esprime parere favorevole sugli emendamenti 6.7, 6.8 e 6.6, che recepiscono le osservazioni contenute nel precedente parere reso dalla Commissione. In via subordinata il parere è favorevole sull'emendamento 6.10.

(Estensore: SENESE)

21 luglio 1999

La Commissione Giustizia, esaminati gli ulteriori emendamenti trasmessi in data 13 luglio osserva quanto segue:

1. la Commissione rileva preliminarmente che il testo degli emendamenti in esame accoglie, sia pure parzialmente, i rilievi a suo tempo formulati con due successivi pareri da questa stessa Commissione con riferimento al testo originario del disegno di legge n. 3285 ed agli emendamenti a tale testo presentati;

2. con riferimento ai singoli emendamenti rileva:

Art. 1.

L'opinione prevalente è stata favorevole alla scelta di estendere l'efficacia della sentenza penale irrevocabile nel giudizio disciplinare, in particolare attraverso le previsioni dei commi aggiuntivi *1-bis* e *1-ter* all'articolo 653 del codice di procedura penale. Non si sottovaluta che, attraverso tali previsioni, si attenua l'incentivazione al ricorso ai riti alternativi nei procedimenti penali relativi ai pubblici dipendenti; ma tale costo appare razionalmente bilanciato dalla maggiore credibilità e trasparenza della pubblica amministrazione che per tale via si persegue.

Piuttosto, per un verso, un'esigenza di equilibrio postula che, nel primo comma dell'articolo 653 del codice di procedura penale, si sopprimano le parole «pronunciata in seguito a dibattimento» in modo da allinearne il precetto a quanto previsto nel comma *1-bis* che si propone di introdurre. Ciò, oltre che evitare un'irragionevole disparità di trattamento tra sentenza di assoluzione e sentenza di condanna, ridurrebbe il disincentivo al ricorso al giudizio abbreviato poiché un'assoluzione pronunciata in esito a tale giudizio avrebbe non minore efficacia, nel giudizio per responsabilità disciplinare, di una sentenza pronunciata a seguito di dibattimento.

L'opinione prevalente della Commissione è inoltre nel senso che l'efficacia della sentenza irrevocabile di applicazione della pena su richiesta delle parti debba estendersi anche all'affermazione che l'imputato ha commesso il fatto. Una volta, infatti, che si è scelta la strada di modificare la previsione incentivante di cui all'articolo 445, comma 1, secondo periodo, del codice di procedura penale, appare razionale estendere tale modifica anche alla riferibilità del fatto all'imputato.

Dev'essere tuttavia segnalato che non è mancato tra i commissari chi ha contestato in radice la scelta operata dal Governo con la previsione del comma *1-ter*, nel senso di ritenere inopportuna qualsiasi modifica all'at-

tuale disciplina degli effetti della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti.

Sembra peraltro opportuno inserire, prima del citato secondo periodo del comma 1 dell'articolo 445 del codice di procedura penale, le parole «salvo quanto previsto dall'articolo 653».

Art. 2.

Al comma 2 sarebbe opportuno specificare che l'impossibilità ivi prevista deve essere assoluta.

Al comma 4 si suggerisce la soppressione del secondo periodo, posto che la previsione secondo cui il rientro nell'ufficio può essere disposto anche in soprannumero rende difficilmente ipotizzabili casi in cui la riassegnazione possa essere di pregiudizio alla funzionalità dell'ufficio e rende la relativa previsione di deroga al principio della *restitutio in integrum* fonte di possibili arbitri.

Art. 3.

La norma, in sé condivisa, pone alcuni problemi di coordinamento. Sembra innanzitutto opportuno sostituire al comma 1 la formula «ancorchè condizionalmente sospesa» con quella più corretta, impiegata nell'articolo 3-*bis*, «ancorchè sia concessa la sospensione condizionale della pena».

Appare inoltre opportuno aggiungere allo stesso comma 1 le parole «previa promozione del procedimento disciplinare» per inserire il provvedimento di sospensione in un appropriato contesto procedimentale. La medesima formula dovrà essere inserita al comma 2 dopo la parola «sospeso».

Al comma 2 appare consigliabile esplicitare – con l'inciso «per i delitti di cui al comma 1» da inserire dopo le parole «su richiesta delle parti» – che la disposizione riguarda gli stessi gravi delitti indicati al comma 1.

Occorre poi chiarire che la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti può essere «anche non definitiva» (v. comma 1) inserendo tali parole dopo le parole «richiesta delle parti».

Appare inoltre opportuno prevedere un comma 2-*bis* del seguente tenore «La disposizione di cui al comma 2 si applica altresì ai casi di condanna o di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, anche non definitive, per gli altri delitti previsti dall'articolo 2, comma 1, commessi o imputati ai soggetti ivi previsti. Restano altresì ferme le ipotesi di sospensione facoltativa previste dalla legge o dai contratti collettivi». Ciò per evitare l'equivoco che la disposizione di cui al comma 2 possa essere interpretata come esaustiva delle ipotesi di sospensione facoltativa rimesse al prudente apprezzamento dell'amministrazione in vista delle particolarità del caso concreto.

Art. 3-bis.

Al comma 2 occorre ovviare ad un probabile errore di stampa inserendo dopo le parole «presta servizio» le seguenti «e concludersi». Inoltre, l'opinione prevalente della Commissione, favorevole alla disposizione dello stesso comma 2, ritiene opportuno specificare che «se i predetti termini non sono rispettati, il procedimento disciplinare si estingue e si procede disciplinarmente a carico del responsabile dell'omissione o ritardo».

Art. 3-ter.

Non risulta chiara la disposizione di cui al primo periodo del comma 1. Se s'intende dire che la condanna comporta l'applicazione dell'articolo 240 del codice penale, la previsione è superflua e fonte di confusione. Se invece si intende dire che è sempre disposta la confisca, anche nell'ipotesi di cui al primo comma dell'articolo 240 del codice penale, allora occorre affermarlo esplicitamente.

Art. 6.

L'intento perseguito sembra meglio raggiungibile, anziché con la soppressione dell'articolo 6, con la sua sostituzione nel modo seguente:

«Le disposizioni della presente legge non si applicano ai procedimenti penali, ai giudizi amministrativi ed ai procedimenti disciplinari in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa».

3. Quanto ai subemendamenti 2.100/1 e 3.100/1, il parere della Commissione è contrario perché il loro accoglimento lascerebbe il pubblico dipendente esposto *sine die* agli effetti gravosi di una misura cautelare, in contrasto con fondamentali principi di garanzia e con le statuizioni della Corte costituzionale (sentenza n. 206 del 1999).

Per le considerazioni che precedono, il parere della Commissione è contrario ai subemendamenti e favorevole, con le osservazioni di cui sopra, agli emendamenti.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

1. Nei procedimenti disciplinari ed amministrativi a carico di dipendenti di amministrazioni pubbliche, di enti pubblici non economici o di enti a prevalente partecipazione statale, la sentenza penale irrevocabile di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità e della responsabilità del condannato.

2. Nei procedimenti disciplinari ed amministrativi di cui al comma 1 la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti ha efficacia con riferimento all'accertamento del fatto ed alla sua qualificazione giuridica.

Art. 2.

1. Allorchè nei confronti di un dipendente di amministrazioni pubbliche, di enti pubblici non economici o di enti a prevalente partecipazione statale venga pronunciato il decreto che dispone il giudizio per delitti contro la pubblica amministrazione, l'amministrazione di appartenenza lo trasferisce ad ufficio diverso da quello in cui presta servizio con attribuzione di funzioni analoghe, per inquadramento e mansioni, a quelle svolte in precedenza.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

(Efficacia della sentenza penale di condanna nel giudizio disciplinare)

1. All'articolo 653 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nella rubrica, le parole: «di assoluzione» sono soppresse;

b) nel comma 1, dopo le parole: «il fatto non sussiste o», sono inserite le seguenti: «non costituisce illecito penale ovvero»;

c) dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

«1-bis. La sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso».

Art. 2.

(Trasferimento a seguito di rinvio a giudizio)

1. Salva l'applicazione della sospensione dal servizio in conformità a quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, quando nei confronti di un dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, l'amministrazione di appartenenza lo

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

2. **Il trasferimento**, salvo che il dipendente chieda di rimanere presso il nuovo ufficio, perde efficacia se per il fatto è pronunciata sentenza di proscioglimento e, in ogni caso, decorsi cinque anni dalla sua adozione, sempre che non sia intervenuta sentenza definitiva. In caso di **sentenza** di proscioglimento, l'amministrazione è tenuta ad adottare i provvedimenti consequenziali nei dieci giorni successivi alla **formale** comunicazione della sentenza, anche a cura dell'interessato.

3. All'articolo 133 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del co-

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

trasferisce ad **un** ufficio diverso da quello in cui **prestava** servizio **al momento del fatto**, con attribuzione di funzioni **corrispondenti**, per inquadramento, mansioni e **prospettive di carriera**, a quelle svolte in precedenza. **L'amministrazione di appartenenza, in relazione alla propria organizzazione, può procedere, valutandone l'opportunità, al trasferimento di sede o alla attribuzione di un incarico differente da quello già svolto dal dipendente.**

2. **Qualora, in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi, non sia possibile attuare il trasferimento di ufficio, il dipendente è posto in posizione di aspettativa o di disponibilità, con diritto al trattamento economico in godimento salvo che per gli emolumenti strettamente connessi alle presenze in servizio, in base alle disposizioni dell'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza.**

3. Salvo che il dipendente chieda di rimanere presso il nuovo ufficio **o di continuare ad esercitare le nuove funzioni, i provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 perdono** efficacia se per il fatto è pronunciata sentenza di proscioglimento e, in ogni caso, decorsi cinque anni dalla **loro** adozione, sempre che non sia intervenuta sentenza **di condanna** definitiva. In caso di proscioglimento, l'amministrazione, **sentito l'interessato, adotta** i provvedimenti consequenziali nei dieci giorni successivi alla comunicazione della sentenza, anche a cura dell'interessato.

4. **Nei casi previsti nel comma 3, in presenza di obiettive e motivate ragioni per le quali la riassegnazione all'ufficio originariamente coperto sia di pregiudizio alla funzionalità di quest'ultimo, l'amministrazione di appartenenza può non dar corso al rientro.**

5. **Dopo il comma 1 dell'articolo 133** delle norme di attuazione, di coordinamento e

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

dice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il decreto è altresì comunicato alle amministrazioni o enti di appartenenza quando è emesso nei confronti di dipendenti di amministrazioni pubbliche o di enti pubblici, **anche economici**, per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 314, **316**, 317, 318, 319, 319-ter, 320 e **323** del codice penale o dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383».

Art. 3.

1. Nel caso di condanna in primo grado a pena detentiva superiore a sei mesi per delitti contro la pubblica amministrazione, i dipendenti di cui all'articolo 1 sono sospesi dalle funzioni fino alla sentenza definitiva.

2. A decorrere dalla data di passaggio in giudicato della sentenza di condanna per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316, 317, 318, 319, 319-ter, 320 e 323 del codice penale il rapporto di lavoro è risolto. **Nel caso di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle**

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è aggiunto il seguente:

«**1-bis.** Il decreto è altresì comunicato alle amministrazioni od enti di appartenenza quando è emesso nei confronti di dipendenti di amministrazioni pubbliche o di enti pubblici **ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica**, per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 314, **primo comma**, 317, 318, 319, 319-ter e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383».

Art. 3.

(Sospensione a seguito di condanna non definitiva)

1. **Nel caso di condanna anche non definitiva, ancorchè sia concessa la sospensione condizionale della pena, per alcuno dei delitti previsti dall'articolo 2, comma 1, i dipendenti indicati nello stesso articolo sono sospesi dal servizio.**

2. **La sospensione perde efficacia se per il fatto è successivamente pronunciata sentenza di proscioglimento e, in ogni caso, decorso un periodo di tempo pari a quello di prescrizione del reato.**

Art. 4.

(Procedimento disciplinare a seguito di condanna definitiva)

1. A decorrere dalla data di passaggio in giudicato della sentenza di condanna **a pena detentiva non sospesa per alcuno dei delitti indicati nell'articolo 2, comma 1**, il rapporto di lavoro è risolto.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

parti, il dipendente è sospeso in attesa della definizione del procedimento disciplinare.

3. In tutti gli altri casi di condanna con sentenza irrevocabile, ancorché a pena condizionatamente sospesa, l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare. Il procedimento disciplinare deve avere inizio o, in caso di intervenuta sospensione, proseguire entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o all'ente presso cui il dipendente presta servizio. Il procedimento disciplinare deve concludersi entro centottanta giorni decorrenti dal termine di inizio o di proseguimento, fermo quanto disposto dall'articolo 653 del codice di procedura penale.

4. Nel caso di sentenza di condanna **irrevocabile** per delitti contro la pubblica amministrazione è disposta la confisca, a norma dell'articolo 240 del codice penale. Qualora si tratti di sentenza di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione a fini patrimoniali, la sentenza è trasmessa alla procura generale presso la Corte dei conti la quale procede ad accertamenti patrimoniali a carico del condannato.

5. Nel corso del procedimento penale l'autorità giudiziaria dispone il sequestro dei beni che possono essere confiscati ai sensi del comma 4. Se il denaro o i beni sono all'estero, l'autorità giudiziaria avvia le procedure per il sequestro e la confisca nel luogo ove il denaro o i beni si trovano.

6. I beni immobili confiscati sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio di-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

2. In tutti gli altri casi di condanna con sentenza irrevocabile, ancorché a pena condizionatamente sospesa, l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare. Il procedimento disciplinare deve avere inizio o, in caso di intervenuta sospensione, proseguire entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o all'ente **competente per il procedimento disciplinare**. Il procedimento disciplinare deve concludersi, **salvi termini diversi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro**, entro centottanta giorni decorrenti dal termine di inizio o di proseguimento, fermo quanto disposto dall'articolo 653 del codice di procedura penale.

Art. 5.

(Disposizioni patrimoniali)

1. Nel caso di sentenza di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione è disposta la confisca, a norma dell'articolo 240 del codice penale. Qualora si tratti di sentenza di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione a fini patrimoniali, la sentenza è trasmessa **al procuratore** generale presso la Corte dei conti, **che** procede ad accertamenti patrimoniali a carico del condannato.

2. Nel corso del procedimento penale l'autorità giudiziaria dispone il sequestro dei beni che possono essere confiscati ai sensi del comma 1. Se il denaro o i beni sono all'estero, l'autorità giudiziaria avvia le procedure per il sequestro e la confisca nel luogo ove il denaro o i beni si trovano.

3. I beni immobili confiscati sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio di-

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

sponibile del comune nel cui territorio si trovano. La sentenza che dispone la confisca costituisce titolo per la **immediata** trascrizione nei registri immobiliari.

Art. 4.

1. La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 1 per delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni il procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

Art. 5.

1. Le disposizioni della presente legge prevalgono, **ai sensi dell'articolo 2, comma 2-bis, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni**, sulle disposizioni di natura contrattuale regolanti la materia.

2. I contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dopo la data di entrata in vigore della presente legge non possono, in alcun caso, **ai sensi dell'articolo 2, comma 2-bis, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni**, derogare alle disposizioni della presente legge.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

sponibile del comune nel cui territorio si trovano. La sentenza che dispone la confisca costituisce titolo per la trascrizione nei registri immobiliari.

Art. 6.

(Responsabilità per danno erariale)

1. La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 2, per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni **l'eventuale** procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

Art. 7.

(Prevalenza della legge sulle disposizioni contrattuali)

1. Le disposizioni della presente legge prevalgono sulle disposizioni di natura contrattuale regolanti la materia.

2. I contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dopo la data di entrata in vigore della presente legge non possono, in alcun caso, derogare alle disposizioni della presente legge.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Art. 6.

1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti penali, disciplinari ed amministrativi in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa.

Art. 7.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Soppresso

Art. 8.

(Entrata in vigore)

Identico.