

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4722

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore VALENTINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 LUGLIO 2000

—————

Riconoscimento del diritto alla riparazione del danno subito dal dipendente pubblico o dal libero professionista in conseguenza della sospensione dal servizio o dall’esercizio dell’attività professionale a causa di un procedimento penale conclusosi con sentenza irrevocabile di assoluzione o con sentenza di non luogo a procedere o con procedimento di archiviazione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Gli ordinamenti del pubblico impiego e le leggi sull'esercizio delle professioni intellettuali prevedono la sospensione del dipendente pubblico o del libero professionista sottoposto a procedimento penale - con esclusione dei procedimenti per reati di lieve entità - dalle funzioni o dal servizio o dall'esercizio della professione.

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 o per il professionista la sospensione dall'attività come conseguenza di carattere *latu sensu* disciplinare sul rapporto di pubblico impiego o sull'esercizio di una professione intellettuale sono state dettate norme particolari al fine di limitare, entro un periodo definito, la durata della sospensione dal servizio o dall'esercizio della professione 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, con riferimento al pubblico impiego, l'articolo 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19, nel doveroso bilanciamento tra l'interesse del dipendente di 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 fun-

zioni 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, finora, provveduto a disciplinare l'ipotesi in cui il dipendente pubblico o il libero professionista sospeso dalle funzioni o dal servizio o dall'esercizio della professione 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 una sentenza di non luogo a procedere o con un 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 15-24 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 specificandosi 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 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 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 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 e della sua famiglia.

Per la sua formulazione in termini estremamente generali deve, tuttavia, ritenersi che il principio costituzionale della riparazione degli errori giudiziari postula l'esigenza di appropriati interventi legislativi, indispensabili per conferirgli concretezza e determinatezza di contorni, dandogli così pratica attuazione.

Pur se si riconosce che il precetto costituzionale ha accolto una nozione dell'errore giudiziario comprensiva di ogni provvedimento dell'autorità che privi il cittadino di uno dei suoi diritti fondamentali costituzionalmente garantiti - quali quello della libertà personale o del lavoro - e che sia successivamente 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 ed alla misura della riparazione, alla competenza ed alle regole procedurali.

La norma costituzionale, nella sua ampia formulazione, non specifica né la nozione di errore giudiziario né il concetto di riparazione, in relazione ai quali 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 nonché 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 ed alla 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 Prof. Avv. Remo Pannain, dalla Commissione presieduta dall'On. 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 o in un 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 europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dal Patto internazionale sui 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 di 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 delle funzioni o alla prestazione del servizio - con tutti gli effetti che ne derivano - compresi quelli inerenti alla progressione nella carriera - e quello del libero professionista all'esercizio dell'attività professionale, con i riflessi di carattere patrimoniale e morale ad essa connessi, nel caso in cui la sospensione determinata dal procedimento penale svoltosi nei loro confronti si sia rivelata ingiusta per essersi quel procedimento concluso con una sentenza irrevocabile di assoluzione, sono suscettibili di essere reintegrati, sia pure solo parzialmente, in forma specifica.

Al dipendente pubblico ed al libero professionista ingiustamente sospesi per effetto di un procedimento penale rivelatosi ingiusto può essere riconosciuto, infatti, il diritto di proseguire l'esercizio della funzione o del servizio o dell'attività professionale 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 comporta alcun onere finanziario a carico dello Stato.

Per quanto riguarda i dipendenti pubblici, essa si risolve, anzi, in un vantaggio per la pubblica amministrazione, la quale può avva-

lersi 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 della facoltà di proseguire la loro attività dopo aver raggiunto il normale limite di età, fossero divenuti inidonei per malattia o altra causa, la pubblica amministrazione potrebbe, in ogni caso, adottare il provvedimento di dispensa dal servizio, ove 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 a 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 ai dipendenti pubblici ed ai liberi professionisti che hanno subito un'ingiusta sospensione dall'esercizio delle funzioni, del servizio o dell'attività professionale a causa di un processo penale conclusosi con sentenza assolutoria di merito divenuta irrevocabile il diritto di continuare in quell'esercizio, oltre il limite massimo di età previsto dagli ordinamenti di appartenenza, per un periodo pari alla durata della sospensione ingiustamente subita.

Soltanto in tal modo si rende possibile un'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 ed ingiustificabile disparità di trattamento tra coloro che hanno subito una sospensione di breve durata e coloro che sono stati ingiustamente sospesi per un periodo più lungo e che, anche a causa della maggiore durata del

processo, hanno subito un danno molto più grave.

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

In analogia a quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 314 del codice di procedura penale, il diritto alla continuazione nell'esercizio delle funzioni, del servizio o dell'attività professionale è esteso ai soggetti nei cui confronti siano stati pronunciati sentenza di non luogo a procedere o provvedimento di archiviazione.

L'articolo 2 fissa le modalità per il riconoscimento del diritto, indicando sia l'autorità competente a provvedere sull'istanza dell'interessato, sia il termine per la sua proposizione.

L'articolo 3 stabilisce la compatibilità della forma di riparazione dell'errore giudiziario prevista dal disegno di legge con qualunque altra forma di riparazione dello stesso errore.

L'articolo 4 detta norme transitorie per il riconoscimento del diritto in favore di coloro che sono stati collocati in pensione o sono stati cancellati dall'albo professionale prima dell'entrata in vigore della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Soggetti e presupposti del diritto)

1. Il dipendente pubblico o il libero professionista che sia stato sospeso dalle funzioni o dal servizio o dall'esercizio dell'attività professionale a causa di un procedimento penale conclusosi con sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto o perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato è mantenuto nell'esercizio delle funzioni o del servizio o dell'attività professionale, oltre il limite massimo di età previsto dalla legge, per un periodo di tempo pari a quello della sospensione subita.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica, alle medesime condizioni, al dipendente pubblico e al libero professionista nei cui confronti siano pronunciati sentenza di non luogo a procedere o provvedimento di archiviazione.

Art. 2

(Modalità per il riconoscimento del diritto)

1. Il diritto di cui all'articolo 1 è riconosciuto dall'amministrazione o dall'ordine professionale di appartenenza ad istanza dell'interessato da presentarsi sei mesi prima della scadenza del limite di età previsto dalla legge.

Art. 3

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

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

Art. 4

(Norme transitorie)

1. Per coloro che siano stati collocati in pensione o siano stati cancellati dall'albo professionale di appartenenza anche a loro domanda prima della data dell'entrata in vigore della presente legge, il periodo del mantenimento nell'esercizio delle funzioni o del servizio o dell'attività professionale di cui all'articolo 1 decorre dalla data del provvedimento dell'amministrazione di appartenenza di riammissione nelle funzioni o nel servizio o della deliberazione dell'ordine professionale di reinscrizione nell'albo.

2. Per gli stessi soggetti il termine per la presentazione dell'istanza di cui all'articolo 2 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge.

