CAMERA DEI DEPUTATI N. 1023-591-A

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO - AFFARI INTERNI E DI CULTO - ENTI PUBBLICI)

(RELATORE **ABBIATI**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

CODIGNOLA, BANFI, VIGNOLA e IANNELLI

APPROVATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 5 febbraio 1969 *(Stampato n. 24)*

Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 7 febbraio 1969

—

Condono di sanzioni per illeciti disciplinari commessi in relazione ed a causa di agitazioni e movimenti sindacali e studenteschi

E SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BARCA, GIANNANTONI, GUIDI, SCIONTI, SPAGNOLI

Presentata il 28 ottobre 1968

—

Condono di sanzioni disciplinari inflitte per fatti studenteschi e sindacali

Presentata alla Presidenza il 10 giugno 1969

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La proposta di legge per la concessione del condono di sanzioni per illeciti disciplinari commessi in relazione e a causa di agitazioni e movimenti sindacali e studenteschi, è stata approvata dal Senato nella seduta del 5 febbraio 1969. Trasmessa alla Camera essa è stata deferita alla seconda Commissione in sede referente e da questa presa in esame unitamente ad una proposta di legge analoga, la n. 591, d'iniziativa dei deputati Barca ed altri. La Commissione ha accolto senza modificazioni il testo del Senato come testo base per la discussione in Aula. Anche i pareri espressi dalla IV, dall'VIII e dalla XIII Commissione sono stati favorevoli al testo trasmesso dal Senato, salvo i suggerimenti della XIII Commissione, in ordine alla opportunità di spostare al 24 ottobre 1968 il termine stabilito dal primo comma dell'articolo 1 (mentre l'VIII Commissione raccomanda espressamente di non modificare tale termine) e di chiarire se la dizione dello stesso articolo 1 si applichi a tutti i dipendenti delle università, compresi quelli assunti con contratti speciali.

L'iniziativa del provvedimento risale al giugno 1968, e fu assunta dai senatori Codignola, Banfi, Vignola e Jannelli, contestualmente ad altro disegno di legge, presentato dagli stessi senatori, che prevedeva la delega al Capo dello Stato per la concessione di amnistia o d'indulto per i reati commessi nelle medesime circostanze. Due provvedimenti diversi, e tuttavia dettati dalla medesima volontà politica, diretti ad un unico scopo, quello cioè, nelle parole degli stessi proponenti, che la nuova legislatura dovesse « inaugurarsi con una responsabile presa di coscienza dei problemi che agitano la società civile, e con un atto di pacificazione, che valga a restituire serenità ai giovani ed a quanti hanno solidarizzato con loro, come condizione pregiudiziale indispensabile per l'avvio di una politica di riforma che trovi i necessari consensi nel Paese ». Sta alla base della proposta di legge la considerazione generale che pur ritenendo inaccettabile ed illegale la forma di violenza, di sopruso e di sopraffazione in cui spesso si sono attuate le agitazioni studentesche, e quindi giuste le sanzioni in quelle occasioni comminate, tali agitazioni hanno trovato motivo di essere nella condizione generale della scuola italiana, impedita nel suo sviluppo da strutture insufficienti ed antiquate, da criteri di direzione ancorati ad una visione conservatrice ed autoritaria dei rapporti umani, dalla sua natura ancora oggi classista. Fu anche presente nei proponenti il fatto che molte sanzioni « furono purtroppo comminate con larghezza dalle autorità accademiche e scolastiche, sulla base di una applicazione formale e spesso restrittiva delle norme legislative e regolamentari vigenti, senza tener conto delle giustificazioni sociali che avevano determinato le agitazioni ».

Va peraltro osservato come la proposta del condono delle sanzioni per illeciti disciplinari costituisse allora una naturale integrazione del proposto provvedimento di amnistia e d'indulto, poiché non avrebbe trovato giustificazione alcuna, né morale né giuridica, mantenere valide sanzioni disciplinari erogate, o da erogarsi, in seguito alla contestazione di reati per i quali già si prevedeva un provvedimento di clemenza. Ciò vale a maggior ragione nel momento attuale, in cui il disegno di legge di delega al Capo dello Stato per la concessione della amnistia e dell'indulto è già divenuto legge con decreto presidenziale del 25 ottobre 1968, mentre, per ragioni dipendenti dal ritmo dei lavori parlamentari, la presente proposta di legge è tuttora all'esame della Camera, È a tale proposito che nascono qui le prime considerazioni sugli articoli che la compongono, poiché, in conseguenza di tale ritardo, da più parti si vuole spostare il termine di efficacia del condono, il *dies ad quem*, fissato al primo comma dell'articolo 1 nella data del 27 giugno 1968, corrispondente al giorno della presentazione della proposta di legge. Già il Senato ebbe ad occuparsi lungamente, sia in sede di Commissione che in Aula, del problema, e le divergenze di opinioni su tale materia non sono venute meno col trasferimento dell'esame alle Commissioni della Camera, una delle quali, la XIII, ha accompagnato il parere favorevole sul testo con il suggerimento, già riportato, di spostare tale termine al 24 ottobre dello stesso anno, data di

emanazione del citato decreto presidenziale di amnistia ed indulto, mentre la Commissione istruzione raccomanda di non modificare il termine.

Altri ancora ritengono che tale termine debba essere spostato alla data di entrata in vigore della presente legge. Le motivazioni addotte sono varie, ma tutte riconducibili alle poche seguenti: che i procedimenti disciplinari hanno avuto tempo di essere applicati, iniziati o, forse estinti, con il danno che non può essere più riparato da nessun condono, se non per gli effetti di cui all'articolo 3 del progetto, che prevede la non menzionalità dei fatti oggetto di condono e delle relative sanzioni nei fascicoli personali degli interessati; che le agitazioni studentesche sono state riprese dopo il giugno 1968 con rinnovato vigore specialmente nelle scuole medie superiori e che in seguito ad esse non sono certamente mancate le sanzioni disciplinari; che non è possibile, nel momento in cui ci si accinge a varare un provvedimento di condono, trascurare questo periodo nuovo di tempo, fermarci al passato, mentre i fermenti che animano e scuotono la scuola sono gli stessi di allora, ne sono la prosecuzione e insieme la dimostrazione che nessuna seria garanzia è stata data al mondo studentesco.

A fronte di tali motivazioni, non tutte prive di fondamento, stanno quelle a sostegno del mantenimento del *dies ad quem* alla data del 27 giugno 1968. La prima è di natura giuridica ed attiene al fatto che la normativa relativa alle sanzioni disciplinari è assimilabile – secondo la prevalente dottrina – a quella stabilita dall'ordinamento penale, per il quale vale il principio, fissato nell'articolo 79, secondo comma, della Costituzione, in base al quale l'amnistia e l'indulto « non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione ». Pur senza approfondire l'esame del grado di reciproca influenza tra sanzioni penali e sanzioni disciplinari, pare comunque pacifico che sul punto in questione le disposizioni relative al diritto penale debbano applicarsi anche alle sanzioni disciplinari, nella fattispecie per di più connesse a fatti costituenti reati.

A riguardo, al Senato, il relatore ha sostenuto che « l'efficacia del condono debba fermarsi al momento della sua emanazione, ed a quello della relativa proposta, anche come riflesso del carattere suo di sospensione del potere disciplinare, proprio della pubblica amministrazione, e che tale efficacia debba evitare ogni interpretazione estensiva ». Pare tuttavia che, al di là delle motivazioni giuridiche, in questo caso per altro suscettibili di contestazioni dato il filo assai sottile che guida il ragionamento in una disquisizione di pura dottrina, il termine del 27 giugno, coincidente con la data di presentazione del disegno di legge al Senato, debba essere mantenuto proprio in base allo spirito che anima il provvedimento. Esso infatti voleva, e vuole, essere un atto di pacificazione, una specie di invito ai giovani per una comprensione reciproca, per l'instaurazione di un clima più disteso nel quale si potessero affrontare i problemi che li interessano direttamente. Una premessa amichevole ed unilaterale ad un discorso che doveva proseguire, come conseguenza, in chiave di rinnovata e reciproca fiducia fra Parlamento e Governo da una parte e studenti dall'altra. Così però non è stato. L'appello non è stato sostanzialmente accolto, e si è voluto continuare lungo una via che non è quella della contestazione civile e democratica, ma spesso è ancora la via della violenza. Se si dovesse estendere la validità temporale del provvedimento, si compirebbe allora un vero atto di debolezza, che porterebbe con se il rischio di determinare maggiori ed irrimediabili guasti, non più solo nell'ambito della scuola, ma nello stesso ordinamento che ci regge.

Il limite temporale del beneficio previsto significava ammonimento che, oltre quel tempo, non si commettessero infrazioni perché ciò avrebbe portato al formarsi di una catena, all'infinito, di atti di clemenza da un lato e infrazioni dall'altro, il che sarebbe stato la fine di ogni autorità e della funzione stessa dello Stato. Va d'altra parte osservato che per parte sua il Governo ha moltiplicato il suo impegno, in questo ultimo anno, per affrontare e risolvere i problemi della scuola, per accompagnare l'atto di pacificazione e di clemenza costituito dalla presente proposta di condono, con la precisa volontà di eliminare gradualmente le cause della protesta giovanile. Sono noti i provvedimenti già varati dal Parlamento e quelli in corso di avanzato esame, che porteranno radicali trasformazioni nella scuola nel senso desiderato dagli studenti e richiesto dall'attuale grado di sviluppo della nostra società. A queste considerazioni si è certamente richiamata la Commissione nell'accogliere senza modificazioni il testo dell'articolo 1, che fissa nel 27 giugno 1968 il termine di efficacia del condono.

Il predetto articolo 1 definisce poi quali debbano essere le sanzioni condonabili, e stabilisce che sono quelle « inflitte per illeciti disciplinari, anche con finalità politiche,

...in relazione e a causa di agitazioni e movimenti sindacali e studenteschi »..... L'inciso « anche con finalità politiche » ubbidisce certamente all'intenzione di stabilire una certa armonia fra i provvedimenti di condono e di amnistia, trattandosi di due diramazioni di una stessa concezione.

Il testo del decreto presidenziale reca infatti lo stesso inciso, riconoscendo con ciò che non è possibile disgiungere le finalità politiche da quelle meramente sindacali e rivendicative nelle agitazioni studentesche, se è vero, come è vero, che il rinnovamento della cultura, della sua organizzazione e dei suoi strumenti, per cui gli studenti si muovono, implica una richiesta di soluzioni politiche.

Il secondo comma dello stesso articolo 1 individua le persone cui il beneficio del condono deve essere applicato, e sono gli studenti di ogni ordine di scuole, comprese quelle pareggiate e legalmente riconosciute, dal grado secondario fino a quello superiore universitario, i funzionari e i dipendenti della pubblica amministrazione, compresi i militari e gli appartenenti a corpi militarizzati, nonché i dipendenti delle scuole pareggiate e legalmente riconosciute. L'estensione del beneficio del condono a persone non rientranti nelle categorie studentesche è dovuto al fatto che oltre alle sanzioni comminate agli studenti dalle autorità scolastiche e accademiche, numerose altre sono state comminate a personale docente o amministrativo, sia per diretta partecipazione alle agitazioni di cui trattasi, sia soprattutto a seguito di incriminazione per omessa denuncia di reati per i quali è stata concessa l'amnistia e il condono. Al terzo comma sono poi previsti i casi di esclusione dal condono, riguardanti soltanto le persone dei funzionari e dei dipendenti della pubblica amministrazione e delle scuole di istruzione secondaria pareggiate e legalmente riconosciute, « responsabili di infrazioni che importino la risoluzione del rapporto di impiego e di lavoro. » ai sensi delle lettere *d*), *e*) ed *f*) dell'articolo 84 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. Si tratta dei tre casi più gravi, fra quelli per i quali il citato articolo 84 prevede la destituzione dall'impiego. La lettera *d*) si riferisce a « dolosa violazione dei doveri di ufficio che abbia portato grave pregiudizio allo Stato, agli enti pubblici e ai privati ». La lettera *e*) a « illecito uso o distrazione di somme amministrate o tenute in deposito, o per connivente tolleranza di abusi commessi da impiegati dipendenti ». La lettera *f*) a « richiesta o accettazione di compensi o benefici in relazione ad affari trattati dall'impiegato per ragioni di ufficio ». Al di là della considerazione che è estremamente improbabile che casi di questo genere si siano verificati, è evidente che si tratta di tre casi nei quali lo Stato subisce un grave danno, e per i quali non può essere concesso il condono. Sono compresi d'altra parte nel condono infrazioni, pure comportanti, agli effetti del citato decreto presidenziale, la risoluzione del rapporto di impiego di lavoro, poiché la loro definizione, piuttosto generica e riguardante il mancato senso morale, o dell'onore, o del dovere di fedeltà, sarebbe suscettibile delle più varie interpretazioni e quindi capace di indurre in gravi errori di valutazione.

I successivi articoli 2 e 3 non richiedono alcun particolare commento. Può forse valere, per l'articolo 2, la considerazione che, dato il tempo ormai trascorso dal momento in cui esso fu originariamente formulato, esso sia purtroppo superato. È infatti ragionevole presumere che non esistano più procedimenti disciplinari in corso, e tanto meno da iniziare, per illeciti commessi fino alla data del 27 giugno 1968.

Onorevoli Colleghi, questo provvedimento di condono, e il provvedimento di amnistia e di indulto che a questo è in qualche modo collegato, hanno una loro ragion d'essere particolare, diversa da quella che solitamente ispira tali atti legislativi. Non si tratta, in questo caso, di un atto conclusivo di comprensione, che delimita e chiude una situazione ormai appartenente al passato, e che, come tale, non vuole e non intende esercitare alcun peso od influenza sui fatti futuri.

Nel nostro caso si tratta invece di un atto interlocutorio, che sottintende da un lato l'auspicio che esso venga accolto dagli studenti e dai giovani come un invito ad un dialogo costruttivo, e d'altro lato l'impegno del Governo e del Parlamento a rimuovere le cause che hanno determinato la protesta e le agitazioni. Nella misura in cui esso sottintende tale impegno del Governo e del Parlamento, questo atto di pacificazione e di clemenza costituisce una manifestazione di forza dei pubblici poteri. Sarebbe invece una manifestazione di debolezza se fosse destinato a coprire l'incapacità e l'insufficienza di provvedere alla rimozione di dette cause, il che non corrisponde alla effettiva realtà della situazione. È in atto uno sforzo senza precedenti del Governo per una riforma universitaria che renda accessibili gli studi superiori a tutti i giovani in grado, per capacità, volontà ed intelligenza, di com-

pierli, senza la barriera della condizione economica, che oggi lascia fuori dalle università le energie migliori. È nei contenuti della riforma l'intendimento di garantire una effettiva partecipazione democratica degli studenti alla vita delle università, oggi ancora regolata da criteri che concedono troppo spazio al burocratismo e all'autoritarismo. Né si lesinano sforzi per dotare gli istituti di istruzione superiore di attrezzature e di mezzi per adeguatamente sviluppare la moderna ricerca scientifica. Quando gli studenti, nella loro massa si sentiranno a casa loro nella loro scuola, e avvertiranno che questa scuola esprime i loro bisogni, non saranno più necessari condoni né amnistie, perché si ripristinerà quel normale rapporto di convenienza tra docenti e studenti da cui solo in casi eccezionali si può decadere sul terreno disciplinare. Sulla base di tali intendimenti, la presente proposta di legge può costituire un effettivo strumento di rinnovata fiducia fra classe politica e giovani, la dimostrazione che noi abbiamo capito il loro problema, e che abbiamo bisogno di un clima di reciproca collaborazione per poterli risolvere. Per queste ragioni, la seconda Commissione propone alla Camera il testo così come è stato approvato e trasmesso dal Senato, e ne raccomanda la sollecita approvazione al fine di rendere il condono operante al più presto possibile.

ABBIATI, *Relatore*.

TESTO
APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

N. 1023

Condono di sanzioni per illeciti disciplinari commessi in relazione ed a causa di agitazioni e movimenti sindacali e studenteschi.

ART. 1.

Le sanzioni inflitte per illeciti disciplinari commessi, anche con finalità politiche, anteriormente alla data del 27 giugno 1968, in relazione ed a causa di agitazioni e movimenti sindacali e studenteschi, sono condonate dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Il beneficio si applica a:

a) funzionari e dipendenti delle amministrazioni dello Stato - compresi i militari e gli appartenenti a corpi militarizzati —, degli enti pubblici e di diritto pubblico;

b) studenti degli istituti di istruzione secondaria, delle università e degli istituti di istruzione superiore universitaria;

c) dipendenti delle amministrazioni di scuole di istruzione secondaria, pareggiate e legalmente riconosciute;

d) studenti delle scuole di cui alla lettera *c*).

Sono esclusi dal condono funzionari e dipendenti, di cui alle lettere *a*) e *c*), responsabili di infrazioni che importino la risoluzione del rapporto di impiego e di lavoro ai sensi delle lettere *d*), *e*) ed *f*) dell'articolo 84 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

ART. 2.

I procedimenti disciplinari in corso per i fatti ai quali è applicabile il condono di cui all'articolo 1, non possono essere proseguiti e, se non ancora iniziati, non possono essere promossi.

ART. 3.

I fatti ai quali è applicabile il condono di cui all'articolo 1 e le relative sanzioni non sono menzionati nei fascicoli personali

TESTO
DELLA COMMISSIONE

N. 1023

Condono di sanzioni per illeciti disciplinari commessi in relazione ed a causa di agitazioni e movimenti sindacali e studenteschi.

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.

degli interessati e non possono essere presi in considerazione a qualsiasi effetto amministrativo.

ART. 4.

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

ART. 4.

Identico.

PROPOSTA DI LEGGE

—

N. 591

ART. 1.

Sono condonate le sanzioni inflitte o da infliggere per infrazioni disciplinari commesse sino a tutto il 24 ottobre 1968 da studenti e dal personale, insegnante o non, di tutte le scuole di ogni ordine e grado, in occasione di agitazioni e manifestazioni studentesche e sindacali, anche con finalità politiche.

Delle sanzioni condonate non deve rimanere alcuna traccia sui documenti personali degli interessati.

Il condono estingue tutti gli effetti della sanzione.

ART. 2.

I procedimenti disciplinari per i fatti ai quali è applicabile il condono di cui all'articolo 1, attualmente in corso, si estinguono e, se non ancora iniziati, non possono essere promossi.