

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— V LEGISLATURA —————

(N. 24-A)

*Urgenza*

## RELAZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORE MURMURA)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CODIGNOLA, BANFI, VIGNOLA e IANNELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GIUGNO 1968

---

Comunicata alla Presidenza il 19 ottobre 1968

---

Condono di sanzioni disciplinari  
connesse con agitazioni politiche, sindacali e studentesche

---

ONOREVOLI SENATORI. — Il 28 giugno 1968, ad iniziativa dei senatori Codignola, Banfi, Vignola e Iannelli, veniva presentato un disegno di legge — cui fu attribuito il n. 24 — per la concessione del condono di sanzioni disciplinari connesse ad agitazioni politiche, sindacali e studentesche nel periodo 1° luglio 1967-30 giugno 1968.

I proponenti, ritenendo certa l'adesione del Parlamento alla loro proposta di delega al Capo dello Stato per la concessione di amnistia e d'indulto per reati commessi per motivi o in occasione di agitazioni politiche, sindacali e studentesche, affermarono che le irrogate od irrogande sanzioni disciplinari connesse ai fatti colpiti da amnistia non potessero « avere giustificazione morale e giuridica... anche indipendentemente da una denuncia penale ».

Ricordavano, altresì, i proponenti che, attesa la severità delle Autorità accademiche e scolastiche e l'arcaicità delle vigenti disposizioni legislative in materia, 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 », anche tenendo presenti i motivi di fondo delle agitazioni intervenute nel periodo indicato.

Il disegno di legge venne deferito, in sede referente alla 1ª Commissione e furono sentiti i pareri della 2ª, della 5ª e della 6ª Commissione che, salvo i rilievi della Commissione di giustizia in ordine all'articolo 3 e della Commissione pubblica istruzione per l'adozione di alcuni termini, risultarono positivi.

Tanto premesso e considerato, appare al relatore opportuno uno sguardo panoramico sulla natura giuridica del richiesto atto, anche per adeguare ad essa le singole e specifiche norme del provvedimento, così come modificato dalla Commissione.

Il condono delle sanzioni disciplinari, pur muovendo da un ordinamento giuridico diverso da quello penale, appare spesso legato a fatti comunque costituenti reati, per cui in dottrina si è lungamente discusso fino a che punto, fissa ed acquisita la distinzione

fra diritto penale e diritto disciplinare, potesse aversi una reciproca relativa influenza del diritto penale sui plurimi diritti disciplinari e viceversa. Oltre a questo aspetto, si ha una influenza teoricamente più interessante; cioè, quella che, sul diritto disciplinare, esplica il penale, come progenitore del sistema nel quale l'altro è portato ad organizzarsi.

Non esiste di certo un punto d'incontro di due distinti effetti giuridici sul medesimo fatto, ma si avverte una affinità innegabile tra i due ordinamenti, implicanti — e l'uno e l'altro — un potere punitivo: tanto che si è discusso sul trasporto d'istituti dal diritto penale e da quello processuale penale nel diritto disciplinare, pervenendosi, altresì, allo studio di un metodo comparativo interno, come mezzo di costruzione scientifica e d'individuazione di principi: su cui si è lungamente soffermato il Carnelutti nella sua « Metodologia del diritto ».

Tanto ricordato, e precisato che il rapporto di pubblico impiego, come particolare rapporto pubblicistico, importa l'esercizio di un potere disciplinare a garanzia dei doveri dal rapporto stesso nascenti ed a tutela della buona amministrazione e dei diritti dei cittadini, occorre ricordare che, nel nostro ordinamento, sono delineate norme comminanti limitazioni e correzioni del potere disciplinare, il cui ultimo e più importante stadio è offerto certamente dal condono concesso *ope legis*.

Su questo istituto si sono intrecciate parecchie valutazioni dottrinali: da chi (Aranjo-Ruiz) ne fonda l'atto di nascita nello stesso potere penalistico di remissione — e ciò per la quasi costante contemporaneità con i provvedimenti di condono —; da chi (Zanobini) lo equipara quasi ad un regolamento interno, in quanto esso limita i diritti della pubblica amministrazione; da chi (Amorth) lo qualifica « ordine amministrativo rivolto alle autorità amministrative incaricate di applicare ed eseguire pene disciplinari ».

Quel che è pacificamente ammesso da tutti è 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.

A questi principi giuridici si è ancorata la lungamente discussa e dibattuta decisione della Commissione, rivolta ad escludere le agitazioni politiche e la concessione del condono per infrazioni disciplinari particolarmente gravi, considerando altresì unitariamente — e tanto logicamente, quanto cronologicamente — la causa dell'infrazione ed il suo momento temporale.

Infatti:

A) Le agitazioni politiche, a prescindere dalla elasticità e genericità del termine (ove non ci si voglia riferire ai reati politici autonomi, pei quali la opposizione è netta e precisa), avrebbero dato al provvedimento un ambito molto vasto e contrario al suo spirito animatore poichè il fatto politico, ove si considerasse autonomamente, comprenderebbe molteplici momenti certamente al di fuori della presente *ratio legis*. Mentre la formula da noi proposta, comprensiva di « agitazioni e movimenti », è la più idonea a recepire le ragioni più vere e più valide sostenute dal mondo studentesco, che ha inteso ed intende richiamare l'attenzione del potere politico sull'urgenza di una sostanziale riforma *ab imis* delle strutture scolastiche italiane. Nè può, a nostro modesto avviso, affermarsi che verrebbe a crearsi diversità di trattamento giuridico, tale da istituzionalizzare ingiustificate discriminazioni, atteso che, nella locuzione proposta, tutte le agitazioni e tutti i movimenti — con i limiti dai varii commi previsti —, ma in un arco temporale assai vasto, vengono considerati ai fini del beneficio, sempre se intrinsecamente connessi con fatti sindacali e scolastici, quale ne sia la loro specifica finalità;

B) L'esclusione del condono per infrazioni particolarmente gravi (quelle importanti la risoluzione del rapporto d'impiego o di lavoro, nonchè quelle passibili di espulsione definitiva dalle scuole di ogni ordine e grado) rientra nella tradizione di provvedimenti del genere; non è contrario allo spirito dei proponenti (confrontare l'ultimo comma dell'articolo 4, originario); e certamente

risponde alla visione di uno Stato di diritto, in quanto la destituzione dal posto per i dipendenti della pubblica Amministrazione avviene soltanto per delitti tassativamente indicati (contro la personalità dello Stato, contro la fede pubblica, contro la moralità pubblica, il buon costume, per rapina, estorsione, millantato credito, furto, truffa, appropriazione indebita, o per condanna importante l'interdizione perpetua dai pubblici uffici — articolo 85 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 —) ovvero per comportamenti sindacali particolarmente gravi (confrontare i contratti delle Aziende di Stato od a partecipazione statale), ovvero, per quanto attiene agli studenti, per offese alla morale o per oltraggio all'Istituto od al Corpo insegnante.

C) Le locuzioni proposte ed il loro collocamento con una *e* vogliono considerare, su di un piano oggettivo e temporalmente connesso, i fatti presi a fondamento ai fini della concessione del condono.

La scienza giuridica c'insegna che in diritto privato la causa si differenzia dai motivi per essere la ragione lecita dell'obbligarsi, quella che determina il soggetto al negozio: ossia il suo elemento oggettivo, che conferisce la sua tipica impronta, mentre i motivi non sono che circostanze soggettive, variabili da caso a caso, da considerarsi nel processo di determinazione del soggetto al negozio. Analogamente avviene nel diritto penale — cui si ricollega, come prima scrivevamo, quello disciplinare —, ove la causa costituisce e rappresenta lo scopo dell'azione — mentre i motivi sono lo scopo dell'agente —, con la conseguenza che, mentre la causa di un determinato negozio è sempre la medesima, indipendentemente da chi vi interviene e lo promuove, il motivo varia o può variare da persona a persona.

A tali valutazioni si è riportata, nella stesura e nella formulazione dell'articolo 1, la maggioranza della Commissione che ha, altresì, ritenuto di dover dare una articolazione autonoma (articolo 1-*bis*) ai procedimenti disciplinari, non perfezionati al momento dell'entrata in vigore del provvedimento, enucleando la norma dalla norma

disciplinante quelli definiti: e tanto, in omaggio ad una migliore sistematica legislativa.

L'articolo 2 — approvato all'unanimità dalla Commissione — riproduce sostanzialmente quello dei proponenti ed intende precludere dall'esame e dalle valutazioni future di qualsivoglia natura il comportamento dei beneficiari del condono, escludendo, pertanto, ogni traccia dei fatti dai fascicoli personali.

La soppressione degli articoli 3 e 4 — anch'essa deliberata all'unanimità — risponde a ragioni di logica giuridica e politica, essendosi pervenuti ormai all'approvazione della proposta di delega per l'amnistia.

Onorevoli senatori, il condono delle sanzioni disciplinari, che nasce — come l'amnistia — dalla critica valutazione di alcune strutture aziendali e di alcuni rapporti tra i lavoratori e le dirigenze, nonchè dalla volontà di modificare l'attuale sclerotica organizzazione del mondo universitario (cui urge porre rimedio con celere impegno) non vuole e non deve, però, significare approvazione indiscriminata del sistema della violenza e della rivoluzione permanente, nè, tantomeno, vuole contribuire a discreditarne le istituzioni e la legittima autorità dello Stato democratico, chi la rappresenta, la esprime e la tutela, poichè, in democrazia, incombe al potere legislativo — e non alla piazza — l'onere di modificare le norme — tutte le norme —, che la coscienza giuridica, informandosi agli orientamenti culturali, dottrinari e politici, ritenga superate ed anacronistiche.

Certo è che la discussione sul condono — come quella precedente sull'amnistia — deve richiamare sempre più tutti noi (Parlamento, Governo, forze politiche e culturali)

a risolvere i problemi gravissimi e delicati, che hanno dato origine alla presente situazione, nella quale molteplici sono le esigenze inappagate del mondo del lavoro e nella quale l'Università, nonostante il presalario, è quasi esclusiva riserva delle categorie privilegiate (mentre essa deve essere riserva delle giovani intelligenze), con docenti molte volte distratti od assenti; e vediamo considerata la laurea come un titolo, se non un pezzo di carta, da conquistarsi comunque, e non come idoneo riconoscimento di cultura per la vita.

Occorre, pertanto, che il Parlamento italiano, nel solco delle sue nobili tradizioni, si faccia carico di risolvere questo gravissimo problema, muovendo dall'impegno originario di rimettere in discussione e di revisionare profondamente gli attuali equilibri e l'attuale organizzazione del potere universitario, di liberalizzarne le strutture, nel rispetto dell'autonomia e della libertà delle associazioni, consentendo nel contempo una maggiore partecipazione delle categorie, delle forze produttive e sociali, degli Enti locali alla vita delle istituzioni.

Onorevoli senatori, nel nome e nel segno di questa impostazione il presente disegno di legge — alla cui formale articolazione hanno dato autorevole collaborazione i rappresentanti di tutte le forze politiche presenti in Commissione — può costituire un valido ed efficiente contributo di pacificazione e di stimolo; ed anche per questo se ne richiede l'approvazione, nella stesura proposta, da parte della maggioranza della I<sup>a</sup> Commissione.

MURMURA, *relatore*

**DISEGNO DI LEGGE**

TESTO DEI PROPONENTI

**Condono di sanzioni disciplinari con-**  
**nesse con agitazioni politiche, sindacali**  
**e studentesche****Art. 1.**

Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge sono condonate tutte le sanzioni inflitte o da infliggere per infrazioni disciplinari commesse per motivi o in occasione di agitazioni politiche, sindacali e studentesche, nel periodo dal 1° luglio 1967 al 30 giugno 1968, da:

- 1) funzionari e dipendenti delle Amministrazioni dello Stato, compresi i militari e gli appartenenti a corpi militarizzati, degli enti pubblici, degli enti di diritto pubblico;
- 2) studenti degli istituti di istruzione secondaria, delle università e degli istituti di istruzione universitaria;
- 3) dipendenti dalle amministrazioni di scuole non statali, riconosciute o parificate, di istruzione secondaria;
- 4) studenti delle scuole di cui al punto 3).

**DISEGNO DI LEGGE**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

**Condono di sanzioni per illeciti disciplinari**  
**commessi in relazione ed a causa di agita-**  
**zioni e movimenti sindacali e studenteschi****Art. 1.**

Le sanzioni inflitte per illeciti disciplinari commessi dal 1° ottobre 1966 al 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 coloro che abbiano commesso infrazioni, di cui alle lettere a) e c), importanti la risoluzione del rapporto d'impiego e di lavoro nonchè gli studenti di cui alle lettere b) e d), passibili di espulsione definitiva.

**Art. 1-bis.**

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

(Segue: *Testo dei proponenti*)

Art. 2.

Delle sanzioni condonate e dei fatti costituenti le imputazioni non deve rimanere alcuna traccia nel fascicolo personale degli interessati. Di tali sanzioni e fatti non si può tener conto ad alcun altro ulteriore effetto, come ad esempio di carriera, di servizio, didattico, disciplinare.

Art. 3.

Il condono si applica in via provvisoria qualora per i medesimi fatti sia in corso procedimento penale.

L'applicazione provvisoria del condono non può in alcun caso essere differita alla definizione del giudizio penale nè ritardata dalla pendenza di esso.

Art. 4.

La sentenza penale, intervenuta nei procedimenti di cui all'articolo 3, di non doversi procedere per estinzione del reato per amnistia, fa stato nei relativi procedimenti disciplinari in qualunque istanza di giudizio si trovino, e rende definitiva di diritto l'applicazione provvisoria del condono.

Qualora il giudicato penale escluda che il reato sia stato commesso per i motivi o nell'occasione di cui all'articolo 1, l'applicazione provvisoria del condono è revocata e il procedimento disciplinare riprende il suo corso.

Art. 5.

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 2.

I fatti ai quali è applicabile il condono di cui all'articolo 1 non sono menzionati nei fascicoli personali degli interessati e non possono essere presi in considerazione a qualsiasi effetto amministrativo, anche relativo alla carriera.

Art. 3.

**Soppresso.**

Art. 4.

**Soppresso.**

Art. 5.

*Identico.*