

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1798-A)

RELAZIONE DELLA I^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORE AJROLDI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro del Tesoro

e col Ministro della Difesa

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 LUGLIO 1966

Comunicata alla Presidenza il 16 dicembre 1966

Condono di sanzioni disciplinari

ONOREVOLI SENATORI. — L'unico provvedimento legislativo, sino ad oggi adottato, in materia di condono di sanzioni disciplinari, nel periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana (1° gennaio 1948) è costituito dal decreto legislativo in data 12 febbraio 1948, n. 95.

Esso prevedeva il condono:

a) delle sanzioni inflitte o da infliggersi per infrazioni disciplinari commesse a tutto il 18 dicembre 1947 dai dipendenti delle amministrazioni dello Stato, compresi i militari, gli appartenenti a corpi militarizzati, o di altri enti pubblici, e delle imprese concessionarie di pubblici servizi semprechè le sanzioni stesse non comportassero la risoluzione del rapporto di impiego o di lavoro;

b) la estensione dello stesso beneficio, nei limiti sopra indicati, agli esercenti pubbliche funzioni o un'attività professionale.

Nel corso della precedente legislatura ed in occasione della concessione di amnistia e indulto di cui al decreto presidenziale 24 gennaio 1963, n. 5, venne presentato un progetto di legge governativo (n. 4524 della Camera dei deputati) che, peraltro non poté aver seguito e decadde collo scioglimento delle Camere. Venne poi ripresentato alla Camera dei deputati il 10 agosto 1963 in testo identico a quello del richiamato decreto legislativo 12 febbraio 1948. Alla stessa Camera dei deputati, circa un mese prima e cioè in data 19 luglio 1963 era stata presentata una proposta di legge dei deputati Fortuna ed altri, informata a criteri più estensivi;

sotto il profilo soggettivo, in quanto comprendeva anche gli affiliati alle federazioni sportive;

sotto il profilo oggettivo, in quanto estesa, per i dipendenti degli enti pubblici ed assimilati a tutte le sanzioni non comportanti la risoluzione del rapporto di impiego o di lavoro, ma con la possibilità della ricostruzione della carriera nei casi di sanzioni disciplinari determinate in tutto o in parte da motivi di carattere sindacale o politico;

infine, sotto il profilo della estensione del beneficio (se così si può ancora definire)

ad altra casistica al di fuori delle sanzioni disciplinari vere e proprie, in quanto mirante alla ricostituzione di rapporti di lavoro collo Stato, enti pubblici, concessionari di pubblici servizi, se la cessazione era stata determinata in tutto o in parte da motivi politici o sindacali.

Il 16 settembre 1963 venne presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge (n. 432) dei deputati Nannuzzi ed altri sotto il titolo « Annullamento delle sanzioni disciplinari inflitte a pubblici dipendenti per fatti politico-sindacali », il di cui testo estende più largamente il beneficio — senza limiti quantitativi o qualitativi — a tutte le infrazioni ed ai casi di cessazione di contratto di lavoro, o di impiego, colla previsione del diritto alla reintegrazione.

I tre disegni di legge vennero esaminati congiuntamente dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati: la risultante fu la elaborazione di un testo che, allargando quello governativo, accolse in parte la proposta di legge Fortuna.

In occasione della celebrazione del ventesimo anniversario della istituzione della Repubblica venne presentato al Senato un disegno di legge n. 1608, di iniziativa dei senatori Tomassini, Milillo, Preziosi e Picchiotti e nello stesso turno di tempo venne portato all'esame della Camera dei deputati il testo emendato dalla Commissione affari costituzionali che venne respinto, con votazione a scrutinio segreto, nella seduta del 23 giugno 1966.

Successivamente, e cioè il 21 luglio di quest'anno, venne presentato al Senato il disegno di legge governativo n. 1798.

In tutti i testi sopra richiamati viene espressa e sottolineata l'esigenza di accordare un condono anche alle sanzioni disciplinari in quanto i motivi di umanità, che hanno mosso il legislatore a delegare al Capo dello Stato l'emanazione del provvedimento di amnistia e indulto per azioni che rivestono carattere di reato, valgono anche per chi abbia mancato nell'esercizio delle funzioni, degli incarichi, delle prestazioni discendenti da rapporto di pubblico impiego, nell'esercizio di attività professionali eccetera.

Su questo indirizzo di massima si può dunque, dire che l'orientamento sia stato unanime. Diversa invece è la portata dei benefici che si propongono e dei limiti entro i quali si vuol circoscrivere il provvedimento di condono.

Il disegno di legge governativo n. 1798, pur estendendo i confini dell'applicazione del beneficio oltre quelli previsti dal decreto legislativo del 1948 e dall'originario progetto di legge n. 371 della Camera dei deputati del 1963, circoscrive l'applicazione del beneficio alle infrazioni comportanti sanzioni disciplinari che, per i dipendenti dello Stato, enti pubblici ed assimilati, non comportino la risoluzione del rapporto di impiego o di lavoro, e per gli altri soggetti (esercanti funzioni pubbliche o attività professionali), una sanzione non superiore alla sospensione.

Il disegno di legge governativo introduce, inoltre, la norma che delle sanzioni condonate non debba rimanere alcuna traccia nel documento personale degli interessati. Tutta questa parte è regolata dall'articolo 1 del disegno di legge.

Il successivo articolo 2 prevede che, per taluni casi specifici e cioè per le infrazioni disciplinari causate da motivi sindacali o politici, vengano annullati — per il periodo successivo all'entrata in vigore della legge — gli effetti derivati dalle sanzioni relativamente agli scatti di anzianità: chè, se quegli effetti si sono verificati prima del conseguimento di una promozione, è possibile ottenere, a domanda, la liquidazione *una tantum* dell'importo corrispondente allo scatto di anzianità di cui non si è tenuto conto per effetto della sanzione; liquidazione limitata, nel massimo, ad un biennio. Sul termine stabilito a data fissa, ormai trascorsa, per la presentazione della domanda, è stato apportato un necessario emendamento al testo governativo.

Questa norma giuoca specificamente sulle due sanzioni più gravi che rientrano nel condono e che sono previste dal testo unico approvato con decreto presidenziale 10 gennaio 1957 n. 3, cioè:

la riduzione dello stipendio (articolo 80) da un decimo ad un quinto di una mensili-

tà per un massimo di sei mesi, che comporta il ritardo di un anno sugli scatti;

la sospensione dalla qualifica, che comporta l'allontanamento dal servizio con privazione dello stipendio da 1 a 6 mesi e comporta inoltre il ritardo da 2 a 3 anni nella promozione, deducendosi il periodo di sospensione dal computo della anzianità.

Naturalmente le dette facilitazioni e benefici, comportano oneri finanziari alla copertura dei quali provvede, *ex* articolo 81 della Costituzione, l'articolo 3 del disegno di legge governativo.

Quanto alla decorrenza del beneficio, il disegno di legge, ricollegandosi a quello del 12 febbraio 1948, pone come applicazione iniziale il 19 dicembre 1947 (termine finale del disegno di legge del 1948) e come termine finale il 31 gennaio 1966 e cioè lo stesso termine previsto dal decreto presidenziale 4 giugno 1966 n. 332.

Il provvedimento appare ispirato, nel suo complesso, a criteri di larga equità che, cancellando le conseguenze di infrazioni anche non lievi, comportanti gravi sanzioni, vale non soltanto a ridare fiducia in una ricostruzione operosa della propria attività a chi vi sia eventualmente incorso, ma anche a celebrare con un atto di generosa comprensione, il nuovo ordinamento istituzionale che i cittadini hanno liberamente e democraticamente prescelto.

Pertanto, anche in sede di condono di sanzioni disciplinari, come in quella di amnistia e indulto concernenti le violazioni della legge penale, era necessario porre dei limiti in relazione a quelle situazioni di particolare gravità che, per il loro contenuto oggettivo e per l'intervento gravemente colpevole se non addirittura doloso del soggetto, avendo provocato un evidente stato di incompatibilità fra la condotta del colpevole e la permanenza del rapporto di impiego o di lavoro o dell'esercizio professionale, non potevano rientrare per ragioni di ordine etico, giuridico e per le complicità di ordine finanziario, in un provvedimento di condono.

Queste sono, in via di massima, le considerazioni che inducono a preferire il testo

LEGISLATURA IV - 1963-66 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

governativo a quello del disegno di legge n. 1608 d'iniziativa parlamentare, in ordine al quale basterà osservare:

a) che nell'articolo 1 non vi sono limiti quantitativi e qualitativi circa la estensione del condono, ad eccezione delle sanzioni conseguenti di diritto a condanna penale;

b) che il condono si vorrebbe estendere a soggetti che non sono titolari di rapporti di pubblico impiego o di lavoro, non esercitano funzioni pubbliche, nè attività professionali, quali appunto gli affiliati ad associazioni od organizzazioni federali sportive;

c) che nell'articolo 2 si prevede la reintegrazione *ex tunc* della posizione giuridica e la ricostruzione economica *ex nunc* per dipendenti incorsi in infrazioni di ogni tipo e gravità, determinate in tutto o in parte da motivi politici o sindacali;

d) che all'articolo 3 si prevede la riasunzione, a domanda, in servizio di dipendenti delle Amministrazioni dello Stato anche se con ordinamento autonomo, che siano stati licenziati o dimissionari, indipendentemente da motivi o infrazioni di ordine disciplinare, il che manifestamente esula dalla materia delle sanzioni disciplinari, concernendo provvedimenti amministrativi che non possono essere oggetto di condono.

Ma soprattutto rende inaccettabile una simile estensione di benefici a quei casi nei quali è riservata la massima sanzione, perchè, come è facile dedurre dalla lettura dell'articolo 84 del già richiamato testo unico degli impiegati civili dello Stato e di tutti i provvedimenti che nei vari settori dei pubblici ordinamenti e delle attività professionali prevedono le massime sanzioni della destituzione, del licenziamento o della radiazione, esse sono specificamente riservate

a casi di estrema gravità, che rivelino la mancanza del senso dell'onore o del senso morale; che siano manifestazione di infedeltà, che costituiscano grave abuso di autorità o di fiducia o che, per dolosa violazione dei doveri d'ufficio, abbiano recato grave pregiudizio allo Stato o all'ente datore di lavoro. Tutto ciò rende manifesta l'impossibilità della ricostruzione di un rapporto che è principalmente fondato sull'onore, sulla fiducia, sulla fedeltà, onde la erogazione di un simile beneficio non apporterebbe che detrimento alla retta organizzazione e gestione della cosa pubblica e si tradurrebbe, inoltre, in una palese ingiustizia per i collaboratori, i dipendenti, i professionisti, gli incaricati di pubbliche funzioni che hanno con rettitudine, diligenza e fedeltà contribuito all'opera di lunga e faticosa ricostruzione del nuovo stato democratico ed ai quali pure deve almeno indirettamente tributare un pubblico riconoscimento.

Nel corso dei lavori, in sede referente, sono stati presentati emendamenti ulteriormente estensivi del condono, a firma degli onorevoli senatori Aimoni, Fabiani, Gianquinto e Petrone che riproducono sostanzialmente la richiamata proposta di legge Nannuzzi, ma che non hanno formato oggetto di specifico esame essendosi riservati — gli onorevoli proponenti — di ripresentarli in Aula.

Le considerazioni che precedono, confortate dal conforme parere della Commissione di giustizia e non ostandovi quello della Commissione finanze e tesoro, hanno suggerito alla maggioranza della Commissione di raccomandare l'approvazione del disegno di legge nel testo governativo con la modificazione di cui si è fatto cenno.

AJROLDI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge sono condonate:

1) le sanzioni inflitte o da infliggere per infrazioni disciplinari commesse dal 19 dicembre 1947 sino a tutto il 31 gennaio 1966 da dipendenti delle Amministrazioni dello Stato, compresi i militari e gli appartenenti a corpi militarizzati, o degli enti pubblici, o degli enti di diritto pubblico, quando le sanzioni stesse non comportino la risoluzione del rapporto di impiego o di lavoro;

2) le sanzioni inflitte o da infliggere non superiori alla sospensione, per infrazioni disciplinari commesse dal 19 dicembre 1947 al 31 gennaio 1966 da esercenti pubbliche funzioni o una attività professionale.

Delle sanzioni condonate non deve rimanere alcuna traccia sul documento personale degli interessati.

Art. 2.

Nei casi in cui le sanzioni condonate ai sensi del n. 1 del precedente articolo siano state inflitte per infrazioni disciplinari causate da motivi sindacali o politici, in favore del personale civile in attività di servizio sono annullati, per il periodo successivo alla entrata in vigore della presente legge, gli effetti che, relativamente agli scatti di anzianità, sono derivati da quelle sanzioni.

Se quegli effetti si sono verificati prima del conseguimento di una promozione, agli appartenenti al predetto personale, che ne fanno domanda entro il 31 ottobre 1966, viene liquidato, *una tantum*, l'importo corrispondente al beneficio che nel periodo immediatamente precedente la promozione, ed in ogni caso per una durata non eccedente un biennio, essi avrebbero conseguito dalla applicazione dello scatto di anzianità ove

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Identico.

Art. 2.

Identico.

Se quegli effetti si sono verificati prima del conseguimento di una promozione, agli appartenenti al predetto personale, che ne fanno domanda entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, viene liquidato, *una tantum*, l'importo corrispondente al beneficio che nel periodo immediatamente precedente la promozione, ed in ogni caso per una durata non eccedente un biennio, essi avrebbero conseguito dalla

(Segue: *Testo del Governo*)

non fossero state comminate le sanzioni di cui al precedente comma.

Art. 3.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato per l'esercizio 1966 in lire 170 milioni, si provvede con corrispondente aliquota del gettito derivante dall'applicazione del decreto-legge 14 dicembre 1965, n. 1344, convertito nella legge 9 febbraio 1966, n. 21, concernente l'importazione delle banane fresche.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le variazioni di bilancio conseguenti al presente provvedimento.

Art. 4.

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

applicazione dello scatto di anzianità ove non fossero state comminate le sanzioni di cui al precedente comma.

Art. 3.

Identico.

Art. 4.

Identico.