

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

117° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 GIUGNO 1991

**Presidenza del Presidente SPITELLA
indi del Vice Presidente BONO PARRINO**

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Modifiche delle sanzioni disciplinari relative al personale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417» (2851), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE:

- SPITELLA (DC) Pag. 2, 3
- BONO PARRINO (PSDI) 8

BROCCA, sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione 4, 7

CALLARI GALLI (Com.-PDS) 6, 7

LONGO (Com.-PDS) 4, 5

MANZINI (DC), relatore alla Commissione ... 2, 4,
5 e passim

VESENTINI (Sin. Ind.) 3, 4, 7

I lavori hanno inizio alle ore 9,30.

Presidenza del Presidente SPITELLA

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

**«Modifiche alle sanzioni disciplinari relative al personale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417» (2851), approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Modifiche alle sanzioni disciplinari relative al personale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417», già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Manzini di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

MANZINI, relatore alla Commissione. Il provvedimento in esame cerca di dare una risposta ai problemi che non sono stati affrontati nel decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974. In tale decreto si prevedono quattro distinte sanzioni a seconda della gravità del reato commesso: la censura, la sospensione dall'insegnamento fino ad un mese, la sospensione dall'insegnamento fino a sei mesi e infine la destituzione. Appare abbastanza evidente che mentre le prime tre sanzioni sono molto graduate, il passaggio dalla sospensione dall'insegnamento fino a sei mesi alla destituzione è invece abbastanza drastico.

Alla luce del fatto che alcuni reati si sono purtroppo moltiplicati nella società italiana negli ultimi anni, risulta logico immaginare una sanzione che contemperi nello stesso tempo due esigenze: quella di mettere la scuola al riparo da possibili incompatibilità con chi ha commesso questo tipo di reati e quella di assicurare che chi ha commesso il reato possa essere, una volta espiata la sanzione, reintegrato nel sistema complessivo scolastico al di fuori dell'insegnamento. Occorre infatti tener presente che l'insegnante deve stabilire un rapporto molto delicato (non trovo aggettivo più adatto) con l'allievo. Un rapporto di fiducia e di collaborazione stretta tra docente e allievo, tra docente e altri organi scolastici, come i consigli di istituto, potrebbe riguardare un soggetto che non si trova nelle condizioni necessarie per poter svolgere il suo lavoro; ecco allora che il presente disegno di legge prevede la possibilità di utilizzare gli insegnanti incorsi in reati puniti con la pena della reclusione non inferiore a cinque anni, una volta che abbiano espiato la sanzione, nello svolgimento di altre funzioni all'interno del sistema scolastico diverse dall'insegnamento in classe.

Il disegno di legge in discussione, trasmesso dalla Camera dei deputati, parla rigidamente di delitti puniti con la reclusione non inferiore a cinque anni. Per alcuni colleghi che si occupano con competenza di diritto penale sembrerebbe più opportuno prevedere il minimo e il massimo della pena, correggendo quindi la formulazione approvata dall'altro ramo del Parlamento.

Raccomando alla Commissione una rapida approvazione del disegno di legge, facendo presente l'opportunità che la Commissione stessa si esprima sull'eventualità di un emendamento relativo al minimo ed al massimo della pena.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

VESENTINI. Nel corso delle consultazioni trasversali operate congiuntamente al relatore abbiamo tentato di comprendere il significato di quella previsione normativa che suscitava in noi notevoli preoccupazioni: mi riferisco all'articolo 2 del provvedimento al nostro esame che prevede l'inflizione della sanzione della sospensione dall'insegnamento per il compimento di uno o più atti di particolare gravità concretatisi in delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore a cinque anni.

Gli esperti della materia penale hanno precisato, come ha ricordato il relatore, che tale disposizione non sarebbe tecnicamente corretta. Propongo perciò di prevedere l'applicazione della nuova sanzione disciplinare nei casi di delitti per i quali il codice penale dispone una pena minima non inferiore a tre anni e una pena massima non superiore a otto anni. Ad esempio, tali sanzioni sono previste per i reati di violenza carnale e stupro.

Debbo però precisare che il provvedimento al nostro esame suscita in me anche perplessità di carattere tecnico. L'articolo 3 del disegno di legge propone di modificare l'articolo 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417. Questa previsione, congiuntamente a quelle contenute negli altri articoli del provvedimento, chiarisce che competente ad irrogare la sanzione della sospensione è esclusivamente il Ministero della pubblica istruzione. Vorrei sapere di quali organi dispone il Ministero per identificare la particolare gravità di uno o più atti, come prevede l'articolo 2 del disegno di legge. Non vorrei che la mancata individuazione di un organo competente a tal fine fosse motivo di contestazioni e ricorsi. È perciò necessario riflettere attentamente su tali questioni.

Ricordo inoltre che l'articolo 4 del provvedimento al nostro esame dispone: «In corrispondenza del numero delle unità di personale utilizzate in compiti diversi ai fini dell'articolo 97-bis del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, introdotto dall'articolo 2 della presente legge, sono lasciati vacanti altrettanti posti nel contingente previsto dal decimo comma dell'articolo 14 della legge 20 maggio 1982, n. 270». Credo che tale previsione farà riflettere il presidente Andreatta nel momento in cui la 5^a Commissione esprimerà il prescritto parere sul provvedimento. Come può il Ministro lasciare vacanti questi posti in vista di eventuali trasferimenti ad altri incarichi?

MANZINI, *relatore alla Commissione*. Senatore Vesentini, la norma precisa che non si possono mettere a concorso i posti rimasti liberi. Il riferimento al decimo comma dell'articolo 14 è esemplificativo poichè esso disciplina l'istituto del comando.

BROCCA, *sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. In realtà i posti non sono vacanti poichè alla loro copertura si provvede con supplenza annuale.

VESENTINI. Questi chiarimenti certo mi tranquillizzano, ma restano aperti i problemi da me precedentemente rilevati, in particolare quello relativo all'identificazione della particolare gravità degli atti.

I colleghi esperti di diritto sostengono che il Ministero, nell'identificare la particolare gravità, potrebbe seguire questa strada: se la pena effettivamente erogata ad un soggetto è vicina alla pena minima quegli atti si possono considerare di non particolare gravità. A mio parere però è indispensabile prevedere un automatismo poichè altrimenti si attribuisce al Ministero - che non ha un organo competente a tal fine - un eccessivo potere discrezionale nell'inflizione della sanzione della sospensione.

BROCCA, *sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Presso il Ministero della pubblica istruzione esiste un comitato trasversale appositamente costituito, che si identifica con il Consiglio di disciplina. Questo Consiglio, composto da rappresentanze diverse, sia amministrative che sindacali, normalmente esamina tutte le questioni. A tale organo saranno demandati i compiti previsti dall'articolo 2 del disegno di legge in esame.

VESENTINI. Il Ministro potrà ascoltare il parere di questo organo, ma poi si assumerà le responsabilità della decisione. Comunque è necessario precisare quale procedura bisognerà seguire, altrimenti la norma rischia di essere facilmente contestabile.

LONGO. Volevo chiedere alcuni chiarimenti. Condivido le osservazioni del senatore Vesentini e la proposta che egli ha avanzato.

Vorrei inoltre far presente ai colleghi che la formulazione dell'articolo 2 presenta una certa ambiguità, poichè non è chiaro se la sanzione disciplinare debba essere inflitta in conseguenza di una sentenza di primo o di secondo grado.

L'articolo 2 infatti recita: «La sanzione della sospensione dall'insegnamento ... è inflitta per il compimento di uno o più atti di particolare gravità, concretatisi in delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore a 5 anni ...». Si fa riferimento, per il minimo e il massimo della pena, agli articoli del codice di procedura penale o alla pena effettivamente decisa dal tribunale?

Ritengo che questa ambiguità vada sciolta: o si fa riferimento alla punibilità del reato, alla pena irrogabile secondo il codice, per cui dovrebbe dirsi «punibile» e non «punito», o si fa riferimento alla pena effettivamente scontata.

L'altro punto che occorre chiarire, come ho già detto, è se si fa riferimento alla sentenza irrevocabile oppure a quella confermata in grado di appello. Per la giustizia italiana può passare un periodo molto lungo fra il processo di primo grado e quello d'appello; mi chiedo allora come si risolveranno i problemi che nascono in questa fase transitoria. Infatti può darsi il caso di una pena anche pesante che non sia stata ancora confermata dal processo d'appello. Si pone quindi un problema di garanzie per la credibilità del funzionamento del sistema scolastico.

Presidenza del Vice Presidente BONO PARRINO

MANZINI, *relatore alla Commissione*. Credo che le risposte alle osservazioni che sono state avanzate siano contenute negli articoli che qui non sono riportati del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 31 maggio 1974.

LONGO. Vorrei poi affrontare il problema degli strumenti che il Ministro utilizza per applicare le previsioni di punibilità. Varrebbe la pena di valutare la possibilità di istituire presso il Ministero un vero e proprio comitato etico, con compiti diversi da quelli del comitato di disciplina, che valuti le varie situazioni dei docenti che hanno subito condanne. Sono d'accordo sul fatto che occorrerebbe rendere il più automatico possibile il meccanismo di applicazione di questo testo di legge. Una volta definiti i reati per quanto riguarda la durata della pena, compresi i reati che prevedono la sospensione dai pubblici uffici, si arriva molto vicini all'automatismo.

MANZINI, *relatore alla Commissione*. Se esaminiamo gli articoli 1 e 2 del disegno di legge al nostro esame, rileviamo che già in essi sono contenute le risposte ai rilievi avanzati dal senatore Longo.

Nell'articolo 94 del decreto n. 417 si dice che al personale docente, nel caso di mancato adempimento ai propri doveri, possono essere inflitte le seguenti sanzioni disciplinari: *a)* la censura; *b)* la sospensione dall'insegnamento o dall'ufficio fino ad un mese; *c)* la sospensione dall'insegnamento o dall'ufficio da oltre un mese a sei mesi; *d)* la destituzione. Il disegno di legge al nostro esame ha integrato l'articolo 94 con un comma *c-bis*) che dispone la sospensione dall'insegnamento o dall'ufficio per un periodo di sei mesi e l'utilizzazione, trascorso il tempo di sospensione, per lo svolgimento di compiti diversi da quelli inerenti alla funzione docente o direttiva.

Terminati i sei mesi di sospensione, ad esempio, un insegnante in attesa della sentenza definitiva viene mandato a fare il bibliotecario o l'impiegato amministrativo. Qualora la gravità del reato commesso sia di notevole rilevanza è prevista la destituzione dall'ufficio.

L'articolo 97 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 417 esplicita i casi in cui è prevista la sospensione da oltre un mese a sei mesi dall'insegnamento o dall'ufficio. Oltre ai casi citati dal precedente articolo 94, si citano le seguenti fattispecie: l'uso dell'impie-

go ai fini di interessi personali; atti di violazione dei propri doveri che pregiudichino il regolare funzionamento della scuola o il concorso in questi atti; l'abuso di autorità. Il disegno di legge al nostro esame prevede l'introduzione di un articolo 97-bis che stabilisce che la sospensione dall'insegnamento o dall'ufficio per un periodo di sei mesi e l'utilizzazione, dopo che sia trascorso il tempo di sospensione, in compiti diversi da quelli inerenti alla funzione docente o direttiva è inflitta per il compimento di uno o più atti particolarmente gravi. A mio avviso, andrebbe a questo punto inserito un inciso che espliciti che si tratta di atti per i quali sia prevista una pena non inferiore a tre anni. Se noi esaminiamo il precedente articolo e questo ora al nostro esame, non tralasciando le parti del decreto n. 417 che qui non sono riportate, troveremo risposta - lo ribadisco ancora - a tutte le preoccupazioni che sono state qui sollevate in ordine ai vari meccanismi contemplati dal disegno di legge.

Il grado di discrezionalità del Ministro, una volta concluso il termine in cui l'insegnante viene utilizzato in mansioni diverse da quelle inerenti alla funzione docente, si estrinseca nella valutazione se l'insegnante possa rientrare o meno nel proprio ufficio, e ciò non più solo in relazione al periodo di tempo della pena, ma anche alla compatibilità del reato commesso con la funzione docente. Questa è una decisione che il Ministro può assumere; egli ha una serie di strumenti per stabilire se un certo tipo di reato possa o meno essere compatibile con il rapporto tra docente e discente in modo da non creare alcuna turbativa.

CALLARI GALLI. Ho ascoltato con molta attenzione i chiarimenti forniti dal senatore Manzini. Mi sembra che in parte essi rispondano ai nostri dubbi.

Tuttavia vorrei sottolineare ancora il problema della delicatezza, com'è stata definita dal relatore, della materia che stiamo trattando. Da una parte, c'è il diritto dell'individuo, una volta scontata la pena e accettata la possibilità di un suo reinserimento, di godere dei suoi diritti, fra cui quello di riprendere le sue vecchie funzioni di insegnante. D'altra parte, però, proprio in corrispondenza di determinati reati è necessaria una particolare cautela nella reintroduzione del soggetto all'interno del settore educativo. Questo a prescindere dal problema della recuperabilità di un individuo, qualunque reato egli abbia commesso.

In sostanza, si pone il problema - a mio avviso estremamente delicato - dell'interazione con le aspettative dei genitori nel momento in cui costoro vengono a conoscenza del fatto che un insegnante si è macchiato di particolari colpe, che hanno attinenza proprio con la funzione educativa. La questione, quindi, coinvolge anche il rapporto di fiducia che deve intercorrere tra famiglie e docenti, il quale, sia pure per un pregiudizio (sono pronta, infatti, ad ammettere che di questo si tratti), ma che tuttavia è molto presente e radicato nella nostra società, molto probabilmente ne uscirebbe pericolosamente incrinato.

Pertanto, invito la Commissione a riflettere su questo aspetto così delicato; tra l'altro, credo che un problema di tale natura renda ancor più forte l'esigenza che il Ministro consulti un organo veramente competente non solo in senso strettamente giuridico, ma anche pedagogico.

Vorrei poi segnalare un'improprietà lessicale presente all'articolo 2, laddove si dice: «...è inflitta per il compimento di uno o più atti di particolare gravità, concretatisi in delitti...». Ebbene, l'espressione «concretatisi in delitti» non ci sembra essere corretta da un punto di vista di tecnica legislativa.

Quanto all'articolo 4, in merito al quale aveva già sollevato dei dubbi il senatore Vesentini, vorrei anch'io esprimere alcune perplessità. Si stabilisce, infatti, che il posto di colui che viene utilizzato per compiti diversi da quelli docenti venga assegnato per supplenza annuale in quanto non può essere messo a concorso. Ebbene, considerati i tempi estremamente lunghi della giustizia italiana, mi domando quanto tempo possa durare questo sistema.

MANZINI, *relatore alla Commissione*. Vorrei ricordare - parlo però a memoria e quindi potrei commettere delle imprecisioni - che noi approvammo, tempo fa, un provvedimento relativo proprio ai comandi, in cui si stabiliva che, trascorsi due mandati (ciascuno mi pare di un triennio), il posto veniva coperto.

CALLARI GALLI. Infine, vorrei far rilevare come reati per i quali sono previste le medesime pene edittali possano, per la loro natura, porsi in rapporto diverso con la funzione educativa. Un conto, ad esempio, è un furto, per grave che sia, ed un altro un tentativo di stupro o lo spaccio di droga proprio rispetto alla delicatezza del compito educativo. Pertanto, credo che al momento del reinserimento il tipo di reato commesso debba essere considerato.

BROCCA, *sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Intervengo brevemente per far presente che il Governo non si opporrà all'inserimento di una norma che faccia esplicito riferimento al Consiglio nazionale della pubblica istruzione, al cui interno si colloca il Consiglio di disciplina. Tuttavia, vorrei far presente che, in materia, il Ministro non prende mai alcuna decisione autonomamente, ma si attiene fedelmente alle indicazioni di tale organismo. Quindi, tutto ciò nella pratica esiste già.

MANZINI, *relatore alla Commissione*. A tale riguardo faccio presente che l'articolo 115 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, recita: «Il provvedimento di riammissione in servizio è adottato dal Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, per il personale appartenente ai ruoli nazionali e dal provveditore agli studi, sentito il consiglio scolastico provinciale, per il personale appartenente ai ruoli provinciali». Quindi, c'è già un filtro.

VESENTINI. Questo non è un trasferimento, ma un allontanamento.

MANZINI, *relatore alla Commissione*. Il trasferimento ad altri compiti è automatico nel caso di reati di particolare gravità. Se specifichiamo che ci si riferisce ai reati per i quali sia prevista una pena non inferiore a tre anni, diamo già una indicazione piuttosto precisa.

Ciò significa altresì che per reati per i quali vi sia stata una condanna inferiore a tre anni, dopo sei mesi l'insegnante può tornare in classe. Ci siamo consultati con i colleghi della Commissione giustizia, ma ritengo che dovremmo approfondire ulteriormente questo aspetto.

Propongo allora di attendere il parere della Commissione giustizia, nell'auspicio che quest'ultima possa fornire chiarimenti anche in ordine alle tipologie di reati considerati dalle norme in esame.

PRESIDENTE. Anche a mio avviso vi è l'esigenza di comprendere meglio quali siano i reati di particolare gravità, come ha già fatto presente il relatore, soprattutto in riferimento alla delicatezza delle funzioni di un insegnante.

Pertanto, se non vi sono osservazioni, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA MARINA NUDDA