

COMMISSIONE VIII

ISTRUZIONE E BELLE ARTI

46.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 SETTEMBRE 1981

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROMITA

INDICE		PAG.
	PAG.	
Disegno di legge (Discussione e approvazione):		per i ricorsi concernenti il personale ispettivo, direttivo, docente ed educativo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato e delle istituzioni educative statali (1321) 524
Abolizione del libretto scolastico degli alunni della scuola dell'obbligo (2244)	520	PRESIDENTE 524, 527, 529, 530
PRESIDENTE	520, 522, 523	CARAVITA, <i>Relatore</i> 524, 529
DEL DONNO	522	CARELLI 526
DRAGO, <i>Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione</i>	523	DRAGO, <i>Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione</i> 529
FIANDROTTI	522	FERRI 527, 528
GANDOLFI	522	FIANDROTTI 527
GUI	520	GANDOLFI 525
MONTELEONE	521	MONTELEONE 525
PORTATADINO, <i>Relatore</i>	520, 523	SCOZIA 528
Votazione segreta:		
PRESIDENTE	523	La seduta comincia alle 10.
Disegno di legge (Discussione e rinvio):		BOSI MARAMOTTI, <i>Segretario</i> , legge il processo verbale della seduta precedente.
Modifica del termine di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199,		(<i>E approvato</i>).

Discussione del disegno di legge: Abolizione del libretto scolastico degli alunni della scuola dell'obbligo (2244).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Abolizione del libretto scolastico degli alunni della scuola dell'obbligo ».

L'onorevole Portatadino ha facoltà di svolgere la relazione.

PORTATADINO, *Relatore*. Il disegno di legge in discussione prevede l'abolizione del libretto scolastico, istituito con l'articolo 7 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859, al quale si è venuto a sovrapporre da circa quattro anni, con la legge 4 agosto 1977, n. 517, un altro strumento informativo della carriera scolastica dell'alunno della scuola dell'obbligo: la scheda personale.

Desidero ora illustrare sinteticamente i caratteri essenziali di questi due strumenti informativi. Il libretto scolastico, prima di essere acquisito nei fascicoli degli alunni della scuola media, doveva essere compilato nella sua prima parte dal direttore didattico della scuola elementare con la trascrizione dei dati essenziali relativi al curriculum, alla preparazione e alle attitudini dell'alunno, e infine consegnato all'alunno stesso al termine dell'istruzione obbligatoria, con l'indicazione dell'avvenuto assolvimento dell'obbligo scolastico. In sostanza il libretto scolastico permetteva di tracciare sinteticamente un profilo dell'alunno, della sua carriera, dei tratti essenziali della sua personalità, e suggeriva, quindi, un eventuale proseguimento degli studi a livello superiore. Nello stesso senso, ma con maggiore dovizia di particolari e sotto un profilo didattico diverso, agisce la scheda personale istituita ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 517 del 4 agosto 1977, con la quale è stata abolita la pagella. La scheda personale rappresenta uno strumento di stretta comunicazione con la famiglia dell'alunno, in quanto fornisce le informazioni già contenute nel libretto e quelle relative alla valutazione periodica. Inoltre il profilo dell'alunno,

che nel libretto era esposto in forma sintetica, viene nella scheda rappresentato con giudizi analitici, motivati per ciascuna disciplina, che consentono di dare una valutazione informativa sul livello globale di maturazione e di profitto dell'alunno.

La legge n. 517 del 1977 prevede, inoltre, l'attestato con il quale sono documentati la valutazione dell'alunno, il giudizio finale e l'avvenuto assolvimento dell'obbligo scolastico. Sempre nella scheda personale è previsto un apposito spazio nel quale viene trascritto il consiglio orientativo, al termine dell'assolvimento dell'obbligo scolastico della scuola inferiore, in funzione del proseguimento della carriera scolastica nella scuola media superiore.

Ricordo inoltre che, a differenza del libretto scolastico che veniva dato solo al compimento della scuola dell'obbligo, la scheda e l'attestato vengono consegnati all'alunno alla fine di ogni anno.

Dalle considerazioni svolte risulta evidente come la scheda personale, che contiene tra l'altro gli stessi elementi del libretto, costituisca però uno strumento informativo di maggiore analiticità e snellezza per quanto riguarda il contatto tra scuola e famiglia, e come, pertanto, il libretto scolastico debba essere abolito, così come prevede il primo comma dell'articolo unico del provvedimento in esame.

Il secondo comma, invece, prevede che nulla è invariato per quanto riguarda il libretto scolastico e sanitario per i figli dei lavoratori emigrati, adottato a seguito della risoluzione 76/12 del 10 marzo 1976 del Consiglio d'Europa. È molto importante che questo libretto sia mantenuto, in quanto è l'unico strumento attualmente esistente per facilitare l'integrazione scolastica dei figli degli emigrati in un nuovo contesto sia nei diversi paesi di emigrazione sia in Italia, in caso di rimpatrio.

Concludo raccomandando alla Commissione l'approvazione del disegno di legge.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

GUI. Non ho nulla da eccepire nel merito del disegno di legge in esame che

si rende necessario in conseguenza dell'approvazione della legge n. 517 del 1977. Ma vorrei approfittare di questa occasione per porre al rappresentante del Governo qualche domanda in merito ai documenti di valutazione degli alunni sia della scuola elementare sia della scuola media che la legge che ho ora ricordato prevede. Già nella legge del 1977 vi era un allargamento del dovere di osservazione del rendimento dell'alunno (rispetto alla valutazione pura e semplice) nelle varie discipline o nella condotta generale; un allargamento della sfera di intervento nel giudizio che, per quanto riguarda la personalità dell'alunno, poteva sollevare qualche perplessità; ancora più discutibile è la circolare con la quale nel 1978 il Ministero ha dato le disposizioni per l'applicazione della legge del 1977, relativa alla compilazione dei documenti in questione.

In tale circolare il Ministero prevedeva che questi documenti dovessero riguardare l'intera personalità dell'alunno. Ora, per la verità, tutto ciò sembra eccessivo, non giustificato; inoltre penso che gli insegnanti non siano preparati a questa « invasione psichica » della personalità dell'alunno.

Credo che gli insegnanti possano giudicare l'alunno solo per la parte che rientra nell'esercizio delle attività scolastiche. Vi è, infatti, una parte della personalità dell'alunno che sfugge al contatto scolastico; perciò gli insegnanti non possono dare un giudizio sull'intera personalità senza che questo costituisca l'inizio di un totalitarismo psicologico da parte della scuola.

So che molti insegnanti si sono rifiutati di esprimere tale giudizio dicendo di non essere preparati e di ritenere perciò nocivo tale giudizio per l'alunno.

In effetti il giudizio dato su una disciplina è suscettibile di essere modificato dal rendimento successivo, ma quando ci si permette di giudicare l'intera personalità dell'alunno si dà un giudizio che rimane, che non è modificabile negli anni successivi, una volta codificato in documenti ne rimane traccia per tutta la vita.

Tutti ricorderanno il caso del maestro Manzi (e credo che non debba essere considerato l'ultimo venuto nella scuola italiana) che si è rifiutato di compilare queste schede ed ha subito anche sanzioni disciplinari. Non voglio entrare nel merito della questione poiché quando le leggi ci sono bisogna rispettarle, però dico che tocca a noi farle giuste e tocca al Governo applicarle nel loro vero spirito.

A questo punto vorrei quindi sapere se il Governo, sulla base dell'esperienza di questi anni, non ritenga opportuno modificare le disposizioni impartite evitando l'intrusione psicologica nella vita degli alunni. Al riguardo, credo che le osservazioni che sono state fatte dal corpo docente debbano essere tenute in seria considerazione.

MONTELEONE. Esprimo il consenso del gruppo comunista sul provvedimento che prevede l'abolizione del libretto scolastico per gli alunni della scuola dell'obbligo.

Detto questo, vorrei esprimere alcune considerazioni sul valore e sullo scopo che ha avuto in questi anni il libretto scolastico, anche con riferimento alle innovazioni introdotte dalla legge 4 agosto 1977, n. 517. Come i colleghi ben sanno, il libretto scolastico aveva l'obiettivo di seguire l'itinerario scolastico degli alunni raccogliendo dati ed elementi relativi alla preparazione, al livello di apprendimento, alle attitudini rilevate, ed alla maturazione degli alunni. L'obiettivo era, cioè, quello di fornire notizie scolastiche nell'ambito della stessa scuola e per ciascuna scuola nell'arco della fascia dell'obbligo per stabilire una comunicazione fra scuola elementare e scuola media.

Si può dire che i dati raccolti dai presidi e dai direttori didattici si sono dimostrati generici e scarsamente utilizzabili e che, per quanto riguarda l'obiettivo di fornire notizie relative alla conclusione della istruzione obbligatoria, il libretto non risulta che sia stato adeguatamente utilizzato una volta conclusa tale istruzione ed in funzione dell'orientamento dei giovani ai successivi studi o alla scelta del lavoro.

La legge del 1977 ha modificato profondamente la concezione ed il metodo di valutazione tradizionale basato sui voti e sulle pagelle; a questo proposito mi pare che alcune osservazioni del collega Gui debbano essere riguardate e non soltanto sotto l'aspetto della impreparazione del personale docente circa la valutazione in questione. È vero che in gran parte abbiamo un personale docente che non ha una preparazione specifica in questo campo, però quando si parla di valutazione globale e di maturità raggiunta non ci si riferisce alla necessità di una specie di integrismo psicologico attorno al quale gli insegnanti italiani dovrebbero lavorare, quasi che fossero obbligati ad interferire nella sfera di valutazioni non di loro competenza. È chiaro che quando il corpo insegnante redige il profilo scolastico degli alunni lo fa limitatamente ai livelli di apprendimento e quindi la valutazione della maturità dell'alunno diventa un elemento specifico che però non deve assolutamente vulnerare la personalità dell'alunno.

Purtroppo forzature di questo genere vi sono state e ciò dipende dal fatto che alle famiglie viene concesso di conoscere solo una parte della scheda scolastica.

A questo punto il disegno di legge che stiamo discutendo presenta un limite; se cioè è pacifico che gli obiettivi del libretto scolastico sono stati assorbiti nel nuovo sistema di valutazione, il collegamento tra scuola elementare e media, istituzionalizzato con il vecchio libretto scolastico, viene di fatto a cadere. Su questo particolare aspetto vorrei richiamare l'attenzione del Governo, perché con il provvedimento che stiamo per approvare manca appunto un raccordo tra la scuola elementare e quella media, raccordo necessario ed utile sotto il profilo pedagogico e didattico.

Ribadendo nuovamente la necessità di dare un carattere di continuità al fatto educativo tra la scuola elementare e quella media, rinnovo l'adesione del gruppo comunista al provvedimento.

FIANDROTTI. Nel dichiarare, a nome del gruppo socialista, il voto favorevole

al provvedimento mi sembra che la questione sollevata dal collega Monteleone possa essere risolta in via amministrativa, tanto più che si tratta di un aspetto non certamente secondario dell'attività pedagogica della scuola. Non si può infatti ritenere che i professori della scuola media possano esprimere valutazioni complete sull'alunno senza che da parte degli insegnanti elementari sia stato tracciato già un profilo.

GANDOLFI. Anche il gruppo repubblicano voterà a favore del disegno di legge per l'abolizione del libretto scolastico degli alunni della scuola dell'obbligo, poiché si tratta di un uso ormai anacronistico.

DEL DONNO. Mentre parlava il collega Monteleone con la memoria sono ritornato al momento in cui fu istituito il libretto scolastico e mi sono ricordato delle numerose critiche provenienti un po' da tutte le parti. Tutto questo fa pensare al modo in cui il Parlamento approva le leggi, appoggiandosi cioè ad una filosofia o pedagogia rigettata già da tanto tempo perché riconosciuta dannosa già in quei paesi che per primi hanno sperimentato certi provvedimenti.

Potrei ripetere con Shakespeare: « Molte cose nascono morte » perché per i ragazzi meno dotati questo libretto rappresenta una condanna che li segue per il resto della carriera scolastica.

Sono dunque felice che oggi si approvi l'abolizione di questo libretto scolastico, abolizione che può valere come un atto di pentimento e di riconoscimento degli errori commessi.

Anche se la posizione del Movimento sociale italiano-destra nazionale è di opposizione al Governo, non è detto che non dobbiamo riconoscere le cose buone che provengono dalla parte avversa, per cui annuncio il nostro voto favorevole.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

PORTATADINO, *Relatore*. Ho riscontrato con piacere la sostanziale unanimità della Commissione riguardo all'abolizione del libretto scolastico.

Rispondendo alle osservazioni dell'onorevole Gui vorrei dire che quando si tenta di fare qualcosa di positivo e di allargare il campo dalla valutazione sintetica a quella analitica si corrono molti rischi. Anche a me consta che vi sono difficoltà da parte degli insegnanti nell'espressione dei giudizi, che risultano qualche volta pesanti e negativi, sulla personalità degli alunni e non sono quindi accettati dalle famiglie.

Per quanto riguarda l'osservazione dell'onorevole Monteleone circa l'intercomunicabilità tra scuola elementare e scuola media, ricordo che l'attestato, in particolare quello che contiene la valutazione finale dell'alunno al termine del primo ciclo della scuola dell'obbligo, l'avvenuto assolvimento dell'obbligo scolastico e il consiglio orientativo, rappresenta il documento di passaggio tra scuola elementare e media con indicazioni del tutto analoghe a quelle contenute nel vecchio libretto scolastico. Ritengo comunque che il Governo potrebbe esaminare la questione ed eventualmente intervenire a livello amministrativo per meglio definire la natura e le caratteristiche dell'attestato.

Con queste precisazioni raccomando nuovamente alla Commissione l'approvazione del disegno di legge.

DRAGO, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Il Governo ringrazia i colleghi intervenuti nel dibattito per la sostanziale adesione espressa al provvedimento e concorda con le argomentazioni brillantemente esposte dal relatore.

Per quanto riguarda le osservazioni formulate dall'onorevole Gui, non sono in condizione stamane di rispondere esaurientemente; ritengo comunque opportuno un riesame della circolare cui egli ha fatto riferimento.

Per quanto riguarda i rilievi dell'onorevole Monteleone, faccio presente che la normativa in esame non prevede una abolizione del collegamento tra il primo e il

secondo ciclo della scuola dell'obbligo. Assicuro comunque l'impegno del Ministero ad emanare una apposita circolare affinché siano impartite disposizioni particolari per un più stretto collegamento tra scuola elementare e media.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo unico.

Ne do lettura:

ARTICOLO UNICO.

Il libretto scolastico, istituito dall'articolo 7 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859, è abolito.

Nulla è innovato per quanto riguarda il libretto scolastico e sanitario per i figli dei lavoratori emigrati scolarizzati all'estero adottato a seguito della risoluzione 76/12 del 10 marzo 1976 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Trattandosi di articolo unico al quale non sono stati presentati emendamenti, il disegno di legge sarà subito votato a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto del disegno di legge esaminato nella seduta odierna.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione:

Disegno di legge: « Abolizione del libretto scolastico degli alunni della scuola dell'obbligo » (2244).

Presenti e votanti . . .	26
Maggioranza	14
Voti favorevoli . . .	25
Voti contrari	1

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Allegra, Baldelli, Barbarossa Voza, Bianchi Beretta, Bosi Maramotti, Brocca, Cara-

vita, Carelli, Casati, Chirico, Del Donno, Ferri, Fiandrotti, Gandolfi, Giudice, Ianniello, Monteleone, Nespolo, Pagliai, Portatadino, Rallo, Romano, Romita, Russo Giuseppe, Scozia, Zoso.

Discussione del disegno di legge: Modifica del termine di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, per i ricorsi concernenti il personale ispettivo, direttivo, docente ed educativo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato e delle istituzioni educative statali (1321).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifica del termine di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, per i ricorsi concernenti il personale ispettivo, direttivo, docente ed educativo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato e delle istituzioni educative statali ».

L'onorevole Caravita ha facoltà di svolgere la relazione.

CARAVITA, *Relatore*. L'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971 stabilisce che « decorso il termine di 90 giorni dalla presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, e contro il provvedimento impugnato è esperibile il ricorso giurisdizionale o quello straordinario del Capo dello Stato ». L'esperienza di tutti questi anni ha dimostrato che i 90 giorni non sono normalmente sufficienti per acquisire tutti gli elementi di valutazione utili in merito al ricorso presentati (deduzione da parte di chi ha emesso l'atto impugnato, individuazione e audizione di eventuali controinteressati, convocazione di organismi collegiali, istruttoria, eccetera). A tutto ciò vi sono da aggiungere a volte alcune comprensibili disfunzioni degli organi periferici, specie quando

i ricorsi vengono presentati per via gerarchica. La conseguenza di tutto ciò è il ricorso sempre più frequente da parte dell'amministrazione al cosiddetto « silenzio-rigetto » che, correttamente inteso, dovrebbe essere un provvedimento negativo presunto oppure un atto fittizio che esprime la volontà dell'amministrazione di non voler adempiere all'obbligo di cui il soggetto chiede l'adempimento ed invece, il più delle volte, nella realtà dei fatti, è un semplice comportamento omissivo da parte dell'amministrazione.

A tale proposito il giurista Quaranta sostiene che la presentazione di un ricorso amministrativo fa sorgere a favore del ricorrente il diritto di ottenere comunque una decisione cui corrisponde correlativamente l'obbligo giuridico dell'amministrazione di pronunciarsi anche quando il gravame sia infondato o irricevibile o inammissibile.

Anche Sandulli afferma che i provvedimenti aventi ad oggetto un rifiuto — cito testualmente — « per loro natura devono essere necessariamente motivati e quindi non possono venir posti in essere in una forma come il silenzio, che per la sua stessa essenza esclude ogni possibilità di motivazione ».

Il ricorrere alla sostituzione del silenzio-rigetto con il silenzio-accoglimento potrebbe indurre l'amministrazione ad essere sollecitata nell'adempimento all'obbligo di decidere sul ricorso. Ed a questo proposito il relatore propone all'esame della Commissione due emendamenti all'articolo unico, tesi appunto a recepire, eventualmente, il concetto del silenzio-accettazione. Con il primo emendamento si propone di sopprimere la parte finale dell'articolo unico a cominciare dalle parole « per i ricorsi ». Con il secondo emendamento si propone di aggiungere il seguente periodo: « Trascorso tale termine senza che sia intervenuta la decisione sui ricorsi, questi si intendono accolti ».

Sussistono tuttavia altre perplessità perché il silenzio-accettazione potrebbe incrinare ulteriormente il principio della certezza del diritto risultando contrastante con il principio di presunzione di legitti-

mità dell'atto amministrativo e potrebbe costituire motivo di crescente sfiducia nell'amministrazione.

È opportuno anche ribadire il dovere per la pubblica amministrazione di pronunciarsi sul ricorso gerarchico, dovere che non può non sussistere anche dopo la formazione del « silenzio ». In proposito è interessante prendere in considerazione lo articolo 23 della legge n. 1034 del 1971 che autorizza l'amministrazione ad intervenire ancora in una controversia, benché questa sia stata già portata alla cognizione del giudice amministrativo o del Capo dello Stato, solo nel caso essa annulli o riformi l'atto impugnato in modo conforme all'istanza del ricorrente. Da ciò può desumersi come l'amministrazione possa legittimamente adottare una pronuncia tardiva fino a quando la controversia non sia stata trasferita in altra sede, con la conseguenza di privarla del potere di incidere su di essa. Questa soluzione, a parere del relatore, non solo non sarebbe contraria all'interesse pubblico, ma di fatto gioverebbe sia all'amministrazione — evitando gli eventuali effetti negativi del protrarsi della controversia in altra sede —, sia al ricorrente il quale non sarebbe privato di una decisione dell'autorità amministrativa alla quale si è rivolto per essere tutelato.

Perciò, in alternativa agli emendamenti proposti in favore del silenzio-accettazione, il relatore propone un altro emendamento teso a concedere all'amministrazione una possibilità di intervento oltre i 180 giorni previsti. Tale emendamento è del seguente tenore:

« L'autorità amministrativa a cui è stato presentato un ricorso, anche dopo i 180 giorni previsti dalla presente legge ha il potere di decidere in merito, fino alla proposizione del ricorso giurisdizionale o straordinario ».

In conclusione, alla luce di quanto sopra esposto, l'elevazione a 180 giorni del termine entro il quale l'amministrazione deve pronunciarsi, sembra opportuna e necessaria perché tende a tutelare meglio, nei confronti dell'amministrazione, il personale ispettivo, direttivo, docente ed educativo il quale, avendo liberamente pre-

scelto di avvalersi del rimedio gerarchico, mira ad ottenere una giustizia rapida che difficilmente può essergli assicurata dal giudice amministrativo.

Preannuncio pertanto la presentazione di un emendamento del seguente tenore: « All'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, è aggiunto il seguente comma: " Il termine di cui al precedente comma è determinato in 180 giorni per i ricorsi concernenti il personale ispettivo, direttivo, docente ed educativo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato e delle istituzioni educative statali " ».

Questa formulazione mi sembra che potrebbe meglio rispondere alle esigenze di correttezza legislativa permettendo, dal punto di vista tecnico, un raccordo con la legislazione in atto. Vorrei comunque conoscere il parere dei commissari circa queste eventuali proposte di modifica.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

GANDOLFI. Vorrei preliminarmente osservare che mi sembra che la nostra Commissione non possa trattare di un provvedimento relativo a tutti i dipendenti pubblici (che rientrerebbe nella competenza della Commissione affari costituzionali).

È quindi necessario che il provvedimento al nostro esame riguardi unicamente i ricorsi del personale della scuola. In questa ottica riterrei corretta l'introduzione dell'istituto del silenzio-accoglimento.

MONTELEONE. Esprimo alcune perplessità in ordine al disegno di legge al nostro esame. Intanto, con tale normativa, si introdurrebbe un regime differenziato per una sola categoria di pubblici dipendenti; bisognerebbe infatti ricordare che la *ratio* della norma in questione riguardava tutti i procedimenti relativi ai ricorsi amministrativi dei dipendenti del pubblico impiego.

Nella relazione che accompagna il disegno di legge si sostiene che si perde

molto tempo perché le domande dei ricorsi, dopo la fase della istruzione burocratica del Ministero, devono essere trasmesse agli organi collegiali, appositamente previsti, per il parere vincolante.

A parte il fatto che stabilire questo regime differenziato mi lascia piuttosto perplesso, noi ci troviamo in una situazione tale per cui gli uffici periferici e centrali dell'amministrazione della pubblica istruzione non sono in grado di smaltire il contenzioso che si trovano davanti. Se questo accade non si può, però, limitare a scaricare ogni responsabilità dei ritardi sugli organi collegiali tenuti per legge ad esprimere il loro parere. Più correttamente, invece, si dovrebbe indagare sul perché di un contenzioso di così vasta portata.

Per questo motivo ritengo che il testo propostoci dal Governo debba essere in alcuni punti modificato, proprio per risolvere alcuni problemi oggettivi che si presentano nella pratica dell'istruttoria dei ricorsi amministrativi.

Nelle osservazioni dell'onorevole Gandolfi ho colto un elemento di realismo; il nostro intervento, infatti, deve limitarsi al solo personale ispettivo, direttivo, docente ed educativo del Ministero della pubblica istruzione e non già avere un carattere generale per tutto il personale civile dello Stato. Per questo motivo non mi sembra accoglibile l'emendamento preannunciato dal relatore.

Inoltre, questa produzione elefantica di atti amministrativi potrebbe essere ridotta se gli organi centrali e periferici della pubblica amministrazione, accorgendosi appunto della invalidità degli atti prodotti, si avvalsero dei propri poteri di autotutela.

Un'altra questione che vorrei sottoporre all'attenzione dei colleghi è la seguente: il prolungamento dei termini da 90 a 180 giorni mi sembra che dia ai pubblici dipendenti della pubblica istruzione la possibilità di ottenere una pronuncia sui ricorsi amministrativi che sono stati presentati. D'altra parte il prolungamento dei termini per altri tre mesi, per i dipendenti del Ministero della pubblica istruzio-

ne, la possibilità di procedere al ricorso in sede giurisdizionale.

Non è vero, d'altra parte, che per tutti i ricorsi amministrativi gerarchici sia richiesto il parere degli organi collegiali, ma solo in alcuni specifici casi. Per di più non vi è alcuna certezza che con la proroga dei termini da 90 a 180 giorni gli uffici del Ministero siano in grado di pronunciarsi sui ricorsi, per cui, anche con la proroga, si corre il rischio di trovarsi ancora di fronte al cosiddetto silenzio-rifiuto. Per questo motivo sono favorevole all'emendamento preannunciato dal relatore che consente alla pubblica amministrazione di pronunciarsi sui ricorsi gerarchici amministrativi anche dopo i 180 giorni senza una perenzione dei termini riguardo alla possibilità di ulteriori ricorsi al TAR o al Consiglio di Stato.

Vorrei ora chiedere al rappresentante del Governo se, dato che nella relazione che accompagna il disegno di legge, si sostiene che i ritardi sono dovuti agli organi collegiali che tardano ad esprimere il parere, si sia certi che i ricorsi vengano istruiti dal Ministero e dai provvedimenti in tempo utile per essere trasmessi agli organi collegiali? O non accade che questi ricorsi vengano trasmessi già con notevole ritardo? Anche per risolvere questo problema io credo sia necessario modificare il testo del disegno di legge.

Infatti presenterò un articolo aggiuntivo che prevede che agli organi collegiali il ricorso debba essere trasmesso da parte dell'organo competente a decidere nel termine tassativo di sessanta giorni. Questo emendamento ha lo scopo di eliminare ogni polemica anche artificiosa che può essere fatta in relazione al ritardo con cui l'organo collegiale esprimerebbe il parere. Il ricorso deve essere trasmesso da parte dell'organo competente a decidere entro sessanta giorni, in modo che l'organo collegiale sia messo in condizione di esprimere in tempo utile il suo parere conforme.

CARELLI. Desidero sottolineare alcune perplessità sorte dalle considerazioni del relatore relativamente al fatto che ci tro-

viamo di fronte ad un problema che non può più essere disatteso, quello del sistema delle garanzie nei confronti dei dipendenti che presentano un ricorso. Considerando il modo di atteggiarsi molto variegato delle amministrazioni per quanto riguarda i tempi e le procedure e il fatto che l'acquisizione dei pareri, nel caso specifico di questa amministrazione, richiede tempi lunghi, potrebbe sembrare che senza un ampliamento dei termini non sia possibile assicurare le garanzie necessarie. Riteniamo, invece, che un prolungamento dei termini non possa da solo rappresentare un elemento di garanzia per quanto riguarda il funzionamento del sistema e la reintegrazione dei diritti eventualmente lesi, perché in realtà non fa che perpetuare la situazione di disagio che esiste, mentre sarebbe necessario affrontare il problema delle cause che determinano i persistenti ritardi dell'amministrazione in merito alla decisione dei ricorsi.

Ecco perché sono d'accordo con il collega Caravita quando, rispetto al discorso dei 180 giorni, introduce un problema diverso, quello della capacità dell'amministrazione di capire che non può esserci semplicemente una ripulsa, ma un intervento attivo a difesa della coerenza dell'ordinamento. Però a questo punto il problema sulla coerenza complessiva dell'ordinamento è talmente incisivo che solleva problemi enormi.

Vorrei chiedere al rappresentante del Governo se non vi è la possibilità da parte dell'amministrazione in questione, come avviene in tante altre, se il parere dell'organo collegiale non venga formulato entro un determinato periodo, di poterne prescindere in modo che la procedura possa andare avanti.

A mio parere, quindi, occorre una maggiore snellezza delle procedure e, se è possibile, un decentramento relativo alla espressione dei giudizi rispetto ai quali l'attuale struttura centralizzata del Ministero si rivela sempre meno efficiente.

FERRI. Vorrei prospettare l'opportunità di un rinvio del disegno di legge in discussione, in quanto ritengo che la ma-

teria trattata possa più utilmente essere esaminata in sede di discussione del provvedimento - che il Governo si è impegnato a presentare in sede di esame della proposta di legge concernente modifiche delle norme relative agli organi collegiali della scuola - riguardante anche la normativa del contenzioso.

PRESIDENTE. Poiché sono in corso votazioni in Aula, sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 11, è ripresa alle 12.

FIANDROTTI. Il gruppo socialista si dichiara sostanzialmente favorevole al disegno di legge in esame.

I problemi che sono stati sollevati nel corso dei precedenti interventi mi sembrano, comunque, meritevoli di considerazione. Ci sono molti ricorsi. Ci dovremmo quindi porre la domanda se sia possibile ridurre tale contenzioso attraverso una azione più corretta da parte della pubblica amministrazione, così come ci si è chiesti se le responsabilità dei ritardi siano da addebitarsi agli organi collegiali oppure no.

Personalmente ritengo che l'attribuzione di determinati poteri agli organi collegiali non comporti di per sé un ritardo in quanto questi organi hanno generalmente il potere di dare parere vincolante e questo elimina una azione decisionale che altrimenti farebbe capo alla pubblica amministrazione.

Dal punto di vista giuridico potremmo avere effetti paradossali quali quelli di una pubblica amministrazione che determini un gran numero di ricorsi e che, trovandosi in difficoltà per rispettare i tempi, usi la strada dello strumento del « silenzio » per chiudere negativamente tali ricorsi. In questo caso lo strumento del « silenzio », formalmente giustificato all'inizio, passerebbe attraverso un comportamento negativo.

Per queste considerazioni penso che la proposta migliore del relatore sia quella del « silenzio-accettazione » che dovrebbe

essere stabilito ed organizzato sulla base del rovesciamento dei principali diritti nei rapporti fra pubblica amministrazione e cittadino.

Naturalmente si tratterebbe di una innovazione di grandissima portata che richiederebbe il consenso di larga parte delle forze politiche. In effetti, l'adozione di questo principio indurrebbe forzatamente ad una ristrutturazione della pubblica amministrazione, la quale dovrebbe mettersi in grado — per non far subire oneri eccessivi al cittadino dal punto di vista giuridico e materiale — di dare risposta ai ricorsi in tempo utile.

A me sembra giusto che questo avvenga perché trovo che sia un residuo di tempi andati il fatto che la pubblica amministrazione possa eludere i ricorsi dei cittadini non rispondendo e lasciando in definitiva il cittadino in una situazione di incertezza sostanziale.

In questo contesto sarebbe però corretto estendere questa normativa a tutte le categorie della pubblica amministrazione; ciò non toglie che si potrebbe fare questa introduzione in via sperimentale solo per la categoria in questione in modo da considerare adeguatamente i problemi che si porrebbero per una ristrutturazione degli uffici ed una riorganizzazione del personale.

Credo che sia sempre più difficile affidarsi alle indicazioni che ha dato il collega Monteleone, così come ritengo rischiosa l'ulteriore proposta adombrata dal relatore che la pubblica amministrazione possa rispondere anche dopo i termini, eliminando la possibilità del ricorso dei controinteressati, perché se è vero che è corretto che la pubblica amministrazione risponda comunque ai cittadini, è vero che i controinteressati hanno bisogno di dati certi per far valere interessi legittimi. Quindi, un termine all'interno del sistema del contenzioso, è più che mai necessario.

In conclusione, sono favorevole alla proposta del relatore di introdurre l'istituto del silenzio-accoglimento.

SCOZIA. Limiterò questo mio intervento a poche osservazioni. Riguardo al con-

tenuto concordo con le osservazioni del relatore riprese anche dal collega Carelli sia in riferimento alla motivazione che hanno portato alla formulazione di questo disegno di legge sia in riferimento alla necessità di apportarvi alcune modifiche. La proposta di introdurre il principio del silenzio-accettazione, anche se positiva in linea generale, merita un'attenta riflessione per certe implicazioni di ordine pratico.

Prima di approfondire questi aspetti di merito e di contenuto che investono anche principi di carattere generale importanti per il corretto funzionamento del sistema amministrativo dei ricorsi, a me sembra che vadano approfonditi alcuni temi emersi nel corso del dibattito, per altro ricavabili dalla stessa relazione, che indurrebbero in questo momento a rinviare la decisione su questo provvedimento.

Mi riferisco al fatto che questo provvedimento potrebbe determinare sperequazioni all'interno dello stesso personale della pubblica istruzione, poiché i ricorsi sono riferiti solo ad una parte di tutto il personale dipendente dal Ministero e sperequazioni fra tutto il personale dell'amministrazione dello Stato per il quale, in materia di ricorsi gerarchici, vige una normativa differente.

Tutto questo crea molteplici problemi, non ultimo uno di carattere costituzionale, per cui, invece di presentare una vera e propria pregiudiziale di costituzionalità, a me sembra opportuno ricondurre il problema ad una valutazione di carattere generale. Ciò significa che si rende opportuno un rinvio della discussione in attesa di riprendere la materia in occasione dell'esame del provvedimento preannunciato dal Governo sulla riforma del Ministero della pubblica istruzione.

FERRI. A me sembra opportuno rinviare la discussione del provvedimento sia per la presenza di alcuni importanti emendamenti del relatore che meritano un'attenta riflessione, sia perché l'estensione dei termini ed il principio del silenzio-accettazione modificherebbero radicalmente

tutta la materia del contenzioso. A me sembra che tale materia potrà essere esaminata in modo più esauriente quando la nostra Commissione esaminerà il provvedimento riguardante l'anticipazione di alcuni punti specifici della riforma del Ministero della pubblica istruzione, tra cui anche il decentramento delle competenze relative al contenzioso.

Una volta risolto questo problema potremo affrontare in maniera più adeguata il tema relativo ai ricorsi del personale ispettivo, direttivo, docente ed educativo della scuola.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

DRAGO, Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione. Il problema di un prolungamento dei termini per l'esame dei ricorsi è largamente sentito. La mole del contenzioso che esiste per quanto riguarda il personale della scuola dipende in larga parte dalla farraginosità della legislazione che regola la materia e anche dal rapporto numerico tra personale amministrativo ed il complesso dei dipendenti del Ministero della pubblica istruzione. Quello al nostro esame doveva essere un provvedimento-tampone per accogliere alcune istanze della categoria, ma certo con esso non si risolve per intero il problema. Non credo sia opportuno un rinvio del disegno di legge e una sua discussione nell'ambito del provvedimento relativo alle modifiche degli organi collegiali della scuola per il quale non si prevede — considerando la mole degli emendamenti presentati — una rapida conclusione. Sono invece favorevole ad un rinvio a breve termine per approfondire anche alcuni temi posti con gli emendamenti del relatore e di altri colleghi. Ad esempio, mi lascia perplesso, a parte ogni considerazione di ordine giuridico-costituzionale, il discorso del silenzio-accettazione che aprirebbe, a mio giudizio, problemi anche pratici. Qualsiasi ricorso, anche il più assurdo, potrebbe venire accolto, nel caso non fosse presa una decisione entro il 180 giorni previsti.

Per una maggiore riflessione sui problemi che sono stati sollevati, mi dichiaro pertanto favorevole ad un breve rinvio della discussione.

CARAVITA, Relatore. La discussione ampia ed articolata che si è svolta stamani ha accentuato la problematicità del provvedimento già contenuta nella relazione e giustifica pienamente la necessità, da più parti sottolineata, di un approfondimento della materia.

Vorrei fare alcune precisazioni in merito ad alcuni interventi. L'onorevole Gandolfi ha giustamente rilevato la discriminazione che si determinerebbe se venisse accettato un prolungamento del termine a 180 giorni limitatamente per i ricorsi del personale della scuola. Personalmente ciò mi trova concorde, e il mio emendamento era appunto teso a denunciare questa discriminazione; a porre il problema, anche se era facile intuire che una simile norma di carattere generale, sconfinando dalla nostra specifica competenza, non avrebbe potuto essere accettata. Se una tale discriminazione venisse attuata, essa avrebbe una sua utilità in quanto costituirebbe un precedente e faciliterebbe altri settori dell'amministrazione pubblica ad adeguarsi per analogia.

Concordo inoltre con l'onorevole Monteleone sul fatto che i 180 giorni potrebbero non essere sufficienti. Ma anche questo, a mio avviso, avrebbe una sua utilità, perché se nemmeno entro questo termine l'amministrazione non è in grado di far fronte al suo impegno di decidere sul ricorso, o va richiamata ad una maggiore funzionalità, oppure si pone il problema di un suo potenziamento. In sostanza questa situazione, che crea tante ingiustizie per il ricorrente, non potrebbe più rimanere in uno stato di congelamento.

L'onorevole Fiandrotti ha avanzato delle perplessità relativamente al mio emendamento che prevede la possibilità per la amministrazione di decidere sul ricorso anche una volta scaduto il termine previsto. Faccio rilevare che se l'ipotesi del silenzio-accettazione — che mi rendo conto non

VIII LEGISLATURA — OTTAVA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 30 SETTEMBRE 1981

è priva di inconvenienti, ma che costituisce il male minore, un efficace strumento per sollecitare la amministrazione ad una maggiore efficienza — non venisse accolta, il mio secondo emendamento presentato in alternativa potrebbe avere una sua utilità.

Concordo inoltre con le argomentazioni dell'onorevole Scozia e sul fatto che sarebbe opportuno approfondire alcuni aspetti del provvedimento che sollevano perplessità di ordine costituzionale, anche demandando la materia all'esame della I Commissione affari costituzionali.

Mi dichiaro pertanto favorevole ad un rinvio della discussione in modo da approfondire la problematica che è stata sollevata.

PRESIDENTE. Considerato l'orientamento della Commissione e del Governo sulla opportunità di un momento di ripensamento e di riflessione sui problemi emersi dalla discussione svolta e sui relativi emendamenti preannunciati, su alcuni dei quali sarà anche necessario richiedere il parere della I Commissione affari costituzionali, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO