

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

266° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 20 GENNAIO 1994

INDICE

Commissioni permanenti

7^a - Istruzione Pag. 2

ISTRUZIONE (7^a)

GIOVEDÌ 20 GENNAIO 1994

149^a Seduta*Presidenza del Presidente*
ZECCHINO

Intervengono i sottosegretari di Stato per la pubblica istruzione Innamorato e per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica Silvia Costa.

La seduta inizia alle ore 10,55.

IN SEDE REFERENTE**Conversione in legge del decreto-legge 11 gennaio 1994, n. 18, recante interpretazione autentica della normativa in materia di decorrenza giuridica delle nomine del personale della scuola effettuate in base a graduatorie nazionali ad esaurimento (1796)**

(Esame e rinvio)

Il relatore RICEVUTO riferisce sul disegno di legge in titolo, di conversione del decreto-legge n. 18, volto a fornire un'interpretazione autentica della normativa in materia di decorrenza giuridica delle nomine del personale della scuola effettuate in base a graduatorie nazionali ad esaurimento. Egli ricorda che l'articolo 17 del decreto-legge n. 140 del 1988 ha previsto la formazione di apposite graduatorie provinciali per le immissioni in ruolo, distinte a seconda delle diverse decorrenze giuridiche, e che l'articolo 8-bis del decreto-legge n. 323 del 1988 ha trasformato in nazionali tali graduatorie provinciali, senza nulla precisare in ordine alle decorrenze giuridiche. In assenza di una espressa abrogazione delle precedenti disposizioni, l'amministrazione in sede applicativa ha ritenuto che le nomine dovessero essere conferite con la decorrenza giuridica già prevista dalle norme originarie di immissione in ruolo, provocando in tal modo un rilievo della Corte dei Conti la quale, nel rifiutare il visto e la registrazione di alcuni decreti di nomina, ha invece ritenuto che l'articolo 8-bis avesse una portata del tutto innovativa, tale da determinare una *reformatio in pejus* delle precedenti decorrenze giuridiche. Tali eventi hanno indotto il Governo ad emanare il provvedimento in esame, il quale si propone pertanto di evitare una notevole mole di contenzioso, con effetti destabilizzanti sul regolare funzionamento del servizio scolastico. L'articolo 1 del decreto

precisa pertanto che l'articolo 8-bis suddetto è da intendere nel senso delle graduatorie nazionali mantengono le stesse decorrenze giuridiche delle originarie graduatorie provinciali. Il relatore, sottolineando l'importanza e l'urgenza del provvedimento, esprime tuttavia l'avviso che l'articolo 1 debba essere formulato in modo più chiaro ed a tal fine presenta un emendamento sostitutivo il quale fa riferimento alle nomine effettuate o da effettuare, anzichè alle graduatorie e sopprime l'ultima parte del testo del Governo che, facendo riferimento alle nomine conferite in corso d'anno, aveva chiaramente una valenza transitoria che può ritenersi esaurita.

Si apre il dibattito.

Il senatore MANZINI preannuncia il voto favorevole sull'emendamento proposto dal relatore e sulla conversione del decreto.

Il senatore BISCARDI, dopo aver avuto chiarimenti dal sottosegretario Innamorato sulla identità sostanziale del testo governativo e della proposta emendativa, preannuncia anch'egli il voto favorevole.

Il senatore LOPEZ preannuncia il voto favorevole del proprio Gruppo sull'emendamento.

Il senatore NOCCHI sollecita il Governo ad attivarsi per il superamento dei problemi sorti in sede di 5^a Commissione con riferimento alla copertura finanziaria del provvedimento.

Il senatore STRUFFI, preannunciando il voto favorevole, esprime preoccupazione per quanto verificatosi in 5^a Commissione, atteso che il provvedimento non comporta spesa, limitandosi a confermare decorrenze giuridiche già stabilite dalla legislazione intervenuta in materia.

In attesa che pervenga il parere della 5^a Commissione, il presidente ZECCHINO rinvia il seguito dell'esame.

Conversione in legge del decreto-legge 21 dicembre 1993, n. 530, recante disposizioni urgenti per il funzionamento delle università (1754)

(Esame e rinvio)

Il relatore RICEVUTO riferisce sul provvedimento, il cui momento unificante è rappresentato dall'intento di rendere più agevole il funzionamento delle università, attraverso norme che regolano materie di per sè eterogenee. L'articolo 1 intende salvaguardare la funzionalità di importanti reparti del Policlinico dell'università «La Sapienza» di Roma e pertanto autorizza il rinnovo per un anno dei contratti di lavoro con il personale medico assunto in base a contratti di lavoro a termine già più volte rinnovati sulla base delle ordinanze contingibili ed urgenti del prefetto di Roma del 20 giugno 1989 e del 19 ottobre 1992; l'articolo 2 ricomprende fra le ipotesi di aspettativa obbligatoria la nomina a componente delle istituzioni delle Nazioni Unite, colmando una grave lacuna nella prospettiva del potenziamento della presenza italiana in

organi di notevole rilievo. L'articolo 3 chiarisce, con norme interpretative, che i contratti di consulenza professionale di cui si avvalgono per l'attività di ricerca le università e gli istituti di istruzione universitaria non danno vita a rapporti di lavoro subordinato e pertanto da essi non discendono gli obblighi derivanti dalla normativa in materia di previdenza ed assistenza. Dopo essersi dichiarato perplesso in ordine a tale articolo, di cui non comprende la reale *ratio*, il relatore dà conto del contenuto dell'articolo 4, il quale chiarisce il valore retroattivo dell'articolo 4, comma 8, della legge n. 243 del 1991, volto ad equiparare le università non statali legalmente riconosciute alle università statali con riferimento alle assicurazioni obbligatorie contro la tubercolosi e la disoccupazione involontaria, nonché ai versamenti per il finanziamento all'ENAOI. Si sofferma poi sull'articolo 5, ricordando che sulla materia del rapporto fra i lettori di lingua straniera e le università si è pronunciata in un primo momento la Corte Costituzionale, affermando l'illegittimità del limite di rinnovabilità dei relativi contratti di lavoro subordinato - da considerarsi quali contratti di diritto privato a tempo determinato - e successivamente la Corte di Giustizia delle Comunità europee, secondo la quale uno Stato membro può stipulare con i lettori di lingua contratti a termine solo qualora ciò sia richiesto da specifiche esigenze temporalmente limitate, mentre in generale vanno stipulati contratti a tempo indeterminato i quali possono essere tuttavia risolti qualora, in un momento successivo, il numero di studenti richiedenti si riducesse o la lingua non godesse dello stesso trattamento preferenziale o l'università non disponesse più dei sufficienti mezzi finanziari. Tale sentenza impone una completa riconsiderazione della disciplina di cui all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, improntandola alla valutazione dell'utilizzo dei lettori di lingua madre per esigenze anche costanti connesse all'apprendimento delle lingue: a tal fine, l'articolo 5 del decreto prevede l'istituzione di apposite strutture per le esigenze di apprendimento e di supporto all'attività didattica in materia linguistica consentendo, solo nell'ambito di tali strutture, l'assunzione di collaboratori ed esperti di lingua madre e attribuendo priorità, ai fini dell'assunzione, ai titolari dei contratti di cui al citato articolo 28 in servizio nell'anno accademico 1992-1993. Infine, il relatore dà conto dell'articolo 6, il quale ricollega l'effetto abrogativo dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 470 del 1993 all'insediamento di consigli di amministrazione composti sulla base della disciplina dettata dagli statuti: ciò al fine di evitare gravi problemi organizzativi delle università. Dopo avere illustrato l'articolo 7, che dispone una deroga per l'ammissione all'università degli studenti italiani residenti in Italia in possesso di titolo di studio conseguito all'estero, il relatore raccomanda l'approvazione del provvedimento, riservandosi ulteriori osservazioni in sede di esame degli emendamenti.

Si apre il dibattito.

Interviene la senatrice ALBERICI, la quale dichiara preliminarmente la contrarietà del proprio Gruppo ad approvare emendamenti aventi ad oggetto materie non attinenti al contenuto attuale del decreto-legge.

in considerazione sia della fase politica in atto che vede ormai aperta la campagna elettorale, sia dell'orientamento manifestato in sede di Conferenza dei Capigruppo sull'opportunità di esaminare in Assemblea solo i provvedimenti che trovino un largo consenso tra le forze politiche. Il provvedimento, tra l'altro, già contiene norme eterogenee che sono interpretative, correttive, modificative di disposizioni appena approvate in sede di manovra finanziaria, di importanti leggi di delega nonché di altri provvedimenti comunque esaminati a lungo e approfonditamente dal Parlamento. È questo ad esempio il caso della normativa sui lettori di madre lingua, con riferimento ai quali l'articolo proposto dal Governo sembra sottovalutare il lavoro svolto presso la Commissione XI della Camera dei deputati, la quale dopo un lungo *iter* che trova le sue radici addirittura nella X legislatura, era riuscita a predisporre un testo e ad approvarlo a larga maggioranza. Dopo aver pertanto ribadito che non è assolutamente opportuno intervenire a modificare ulteriormente il quadro di riferimento normativo già molto confuso, la senatrice Alberici esprime l'avviso che l'articolo 6 del decreto-legge sia il frutto di un equivoco per il quale si tende ad omologare il settore universitario alla pubblica amministrazione in virtù di un ragionamento del tutto astratto che rischia di compromettere la qualificazione delle università. Svolge infine alcune considerazioni di merito sull'articolo 1 che, pur essendo volto ad evitare la paralisi di servizi essenziali, rappresenta un ennesimo provvedimento di proroga necessitato dalla mancata attuazione di una legge, che nel caso specifico prevedeva l'espletamento di appositi concorsi. Sottolineando altresì che la situazione affrontata dal decreto non riguarda solo la «Sapienza» di Roma, esprime l'avviso che i tempi siano ormai maturi per predisporre un intervento normativo che disciplini lo *status* del personale medico tenendo conto di tutte le esigenze connesse con il particolare servizio da loro svolto. Con riferimento poi all'articolo 5, prospetta l'opportunità di un adeguamento completo al contenuto della sentenza comunitaria, soprattutto con riferimento al problema dell'equiparazione tra lettori stranieri e lettori italiani e della connessa durata dei rispettivi contratti. Conclude esprimendo forti perplessità sull'abrogazione delle norme che prevedono ogni forma di rappresentanza anche nelle università, atteso che i consigli di amministrazione delle università, composti in larga parte dalle rappresentanze del personale docente e ricercatore, sono veri e propri organi di gestione anziché consultivi.

Il senatore LOPEZ concorda con molte delle argomentazioni della senatrice Alberici, ed in particolare sulle considerazioni relative alla delicatezza della fase politica in cui si colloca il provvedimento. Se il giudizio sul merito è complessivamente positivo, ove si registrasse la tendenza ad ampliarne il campo di intervento, nel suo Gruppo sorgerebbero forti perplessità sull'opportunità di concludere l'esame in sede referente e trasmettere il decreto all'Assemblea. Si sofferma quindi sull'articolo 1 che ripropone un meccanismo di proroga annuale già sperimentato da anni: di qui un emendamento da lui presentato che pone come limite alla proroga l'espletamento dei concorsi, ponendo così termine a continue e reiterate proroghe.

Il senatore MANZINI sottolinea come il decreto contenga, accanto a misure opportune (come ad esempio quella contenuta nell'articolo 6), interventi urgenti (come quello dell'articolo 1, concernente i medici de «La Sapienza»), ma anche misure meno urgenti seppure necessarie (si riferisce in particolare all'articolo 5). Venendo, quindi, al nodo politico sollevato, riconducibile all'opportunità o meno di allargare il campo di intervento, rileva come la questione dei contributi universitari non possa certamente considerarsi estranea alla materia del decreto. L'emendamento da lui presentato al riguardo risponde a problemi di equità e si colloca sulla falsariga della risposta unanime già data al riguardo dal Senato nel provvedimento collegato alla finanziaria, poi modificato dalla Camera dei deputati.

Il senatore BISCARDI manifesta dubbi sulla necessità ed urgenza del decreto, fatto salvo l'articolo 1 che assume, a suo modo di vedere, carattere di centralità. Tale articolo va peraltro riconsiderato in un'ottica di buon funzionamento della Pubblica amministrazione: in proposito prevedere come termine della proroga l'espletamento dei concorsi può costituire uno stimolo a che si proceda in tal senso senza ulteriori indugi. Passando ad esaminare l'articolo 5, si sofferma sulle questioni del precariato e dell'autonomia universitaria, sottolineando, poi, come anche i contratti integrativi di cui all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 meritino un intervento. In caso di reiterazione del decreto in esame, invita il Governo ad applicare agli articoli 25 e 28 del citato provvedimento il medesimo principio. Conclude affermando la necessità che ci si limiti a convertire quanto del decreto-legge 11 gennaio 1994, n. 18, è da ritenersi urgente; in caso contrario si rischia che esso venga travolto in Assemblea da un numero esorbitante di emendamenti.

Il senatore RESTA paventa che sul decreto in esame si inneschino manovre clientelari rispetto alle quali il suo Gruppo non è disponibile. Giudica negativamente nel suo assieme il ricorso a proroghe reiterate, mentre andrebbe imboccata la strada di una reale soluzione dei problemi: per questo motivo non ha finora presentato emendamenti. Riferendosi, quindi, ai singoli articoli, ritiene scarsamente comprensibile e non urgente l'articolo 3; accettabili invece gli appaiono gli articoli 2 e 4. Quanto all'articolo 1, critica il riferimento alla sola università de «La Sapienza», nonchè il termine di un anno previsto per la proroga; anche con riguardo all'articolo 7, si domanda che senso abbia provvedere per un solo anno. Concludendo, il provvedimento solleva notevoli perplessità: se gli articoli 2 e 4 possono apparire, infatti, orientati ad evitare una certa mole di contenzioso, altri articoli rappresentano proroghe di chiaro stampo preelettorale.

Il relatore RICEVUTO concorda con alcuni degli interventi svolti, riservandosi di esprimersi in maggior dettaglio in sede di esame degli emendamenti.

Il sottosegretario COSTA, ringraziato il relatore per l'approfondita ed esauriente relazione svolta e per alcune indicazioni rispetto alle quali

il Governo manifesta la sua sensibilità, si sofferma sulla questione politica sollevata: il ricorso a decreti in epoca preelettorale per sopperire ad alcune carenze normative. Al riguardo ricorda come il suo Dicastero si fosse posto come obiettivo la soluzione di tre grandi questioni: l'autonomia universitaria, la riforma dello stato giuridico e la riforma dei concorsi. Governo e Parlamento hanno operato attivamente e con risultati apprezzabili in tali campi, anche se talune soluzioni non hanno potuto essere compiutamente adottate per il finire della legislatura. In particolare le modalità di selezione della classe docente non hanno potuto essere adeguatamente riordinate: di qui la necessità di ricorrere a proroghe. Il decreto ha i caratteri dell'urgenza: risponde, infatti, ad esigenze di chiarimenti normativi posti dalle università e ad esse necessari per operare in un quadro giuridico certo. Quanto all'articolo 5, se il suo contenuto non può definirsi urgente, esso appare tuttavia necessario e costituisce il punto di approdo di un dibattito ampio e approfondito svoltosi presso la Camera dei deputati. Nel dichiarare la disponibilità ad un riesame della questione dei consigli di amministrazione delle università, precisa che in proposito l'intento del Governo era quello di mantenere l'omogeneità del principio, pur salvaguardando l'autonomia universitaria. Quanto all'articolo 1, esso si è reso necessario data l'intenzione manifestata dal prefetto di non rinnovare l'ordinanza di proroga; raccoglie comunque l'invito a prevedere come termine l'espletamento dei concorsi.

In materia di diritto allo studio, sottolinea poi come la manovra del Governo fosse informata ad un'ottica globale avente a riferimento non solo il problema delle entrate ma anche quello dell'equità. Ritiene auspicabile operare in direzione di una più efficace gestione integrata fra momento regionale e momento universitario e auspica che il nuovo Parlamento possa farsi sollecitamente carico di tale esigenza.

Il presidente ZECCHINO dichiara chiusa la discussione generale e rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame del provvedimento in titolo.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONE

Il presidente ZECCHINO comunica la Commissione è convocata per mercoledì 26 gennaio alle ore 9 per il seguito dell'esame dei provvedimenti all'ordine del giorno della seduta odierna, nonchè per l'esame di quelli che verranno eventualmente assegnati.

La seduta termina alle ore 12,50.

EMENDAMENTO

Conversione in legge del decreto-legge 11 gennaio 1994, n. 18, recante interpretazione autentica della normativa in materia di decorrenza giuridica delle nomine del personale della scuola effettuate in base a graduatorie nazionali ad esaurimento (1796)

Art. 1.

Sostituire l'articolo 1 con il seguente:

«1. L'articolo 8-bis del decreto-legge 6 agosto 1988, n. 323, convertito con modificazioni dalla legge 6 ottobre 1988, n. 426, è da intendere nel senso che tutte le nomine effettuate o da effettuare sulla base delle graduatorie nazionali risultanti dalla trasformazione delle graduatorie provinciali di cui all'articolo 17 del decreto-legge 3 maggio 1988, n. 140, convertito con modificazioni dalla legge 4 luglio 1988, n. 246, mantengono la decorrenza giuridica così come stabilita dall'articolo 11, comma 12, del medesimo decreto-legge n. 140 del 1988.»

1.1

RICEVUTO, *relatore*