

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1471-A)

RELAZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI, RICERCA SCIENTIFICA,
SPETTACOLO E SPORT)

(RELATORE VALITUTTI)

Comunicata alla Presidenza il 27 gennaio 1986

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Modifiche all'articolo 14 della legge 20 maggio 1982, n. 270,
sul precariato scolastico

d'iniziativa dei senatori JERVOLINO RUSSO, CECCATELLI, CODAZZI,
COLOMBO SVEVO, MARTINI, COLOMBO Vittorino (L.), BOMPIANI,
CONDORELLI, DE CINQUE, CAMPUS e D'AMELIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 AGOSTO 1985

ONOREVOLI SENATORI. — L'articolo 14 della legge 20 maggio 1982, n. 270, è un articolo chiave nel contesto della stessa legge. Esso, infatti, da una parte disciplina l'utilizzazione dei docenti delle dotazioni organiche aggiuntive, istituite per la prima volta da quel medesimo provvedimento legislativo come mezzo per evitare o quanto meno contenere la riproduzione del precariato, e, dall'altra, riordina, con i commi decimo, undicesimo e dodicesimo, l'istituto del comando dei docenti che, in forza delle norme precedentemente in vigore, era stato applicato con effetti che avevano contribuito ad accrescere il numero degli insegnanti precari aspiranti alla stabilizzazione. Con le lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)* ed *f)* del primo comma l'articolo predetto prevede le varie ipotesi nelle quali normalmente si ricorre, per assicurare la continuità del servizio scolastico, alla nomina di insegnanti incaricati o supplenti e inoltre dispone che nelle predette ipotesi si debba viceversa utilizzare, prioritariamente e secondo l'ordine, i docenti di ruolo delle dotazioni aggiuntive. Nei commi secondo, terzo, quarto e quinto si fissano i criteri relativi a tale utilizzazione da parte delle autorità scolastiche periferiche. Nei commi sesto, settimo e ottavo si prevede l'utilizzazione di insegnanti di ruolo per attività previste dalla programmazione dei vari circoli didattici o scuole, o per iniziative di istruzione degli adulti, con la conseguenza di allargare l'area di utilizzazione dei docenti delle dotazioni aggiuntive per la loro sostituzione. Il nono comma fissa poi i criteri per l'applicazione dei precedenti commi sesto, settimo e ottavo.

Come si è già detto, con i commi decimo, undicesimo e dodicesimo, che nella loro connessione costituiscono la seconda innovazione accolta dall'articolo 14, si provvede al riordinamento dell'istituto dei comandi basandolo sui seguenti elementi: *a)* determinazione del numero massimo dei

comandi in 1000 unità di personale ispettivo, direttivo e docente da ripartire fra i diversi ordini e gradi della scuola; *b)* identificazione degli organi e degli enti presso i quali i comandi possono essere disposti (organi centrali e periferici dell'Amministrazione scolastica; istituti universitari; istituzioni culturali o di ricerca; enti e associazioni aventi personalità giuridica che, per finalità statutaria, operino nel campo formativo e scolastico); *c)* possibilità di disporre i comandi solo per programmi di ricerca o per iniziative nel campo educativo scolastico ritenuti di rilevante interesse per la scuola, da concordare con l'istituzione interessata e secondo modalità e criteri stabiliti dal Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione; *d)* fissazione della durata del comando in un periodo massimo di tre anni, trascorsi i quali gli insegnanti rientrano a scuola, e concessione del comando per non più di tre volte nella carriera dello stesso insegnante.

Con gli anzidetti commi decimo, undicesimo e dodicesimo si volle raggiungere il quadruplice fine di porre un limite annuale non superabile al numero dei comandi; di specificare la natura degli organi e degli enti legittimati a chiedere e ad ottenere la utilizzazione dell'opera degli insegnanti comandati con il criterio della loro appartenenza alla vasta e varia area della scuola e dell'educazione; di subordinare i comandi a programmi di studi, di ricerca e di insegnamento concordati con il Ministro; di evitare, infine, che gli insegnanti comandati si distacchino per un periodo indefinito dalla vita effettiva della scuola e dall'insegnamento.

Occorre aggiungere, per completare l'esposizione del contenuto dell'articolo 14, che il suo ultimo comma, il tredicesimo, riprende il tema dell'utilizzazione del personale delle dotazioni aggiuntive stabilendo che

quello risultante eventualmente in soprannumero venga utilizzato in ogni caso anche mediante lo svolgimento, ove necessario, di supplenze di durata inferiore a cinque mesi. Evidentemente quello che costituisce il predominante assillo dell'articolo 14 consiste nell'utilizzazione massima dei docenti delle dotazioni organiche aggiuntive in guisa che si chiudano il più possibile gli usci attraverso i quali gli insegnanti precari possano passare nella scuola e trattenersi per un lungo periodo con l'effetto di acquisire l'aspettativa dell'ingresso nei ruoli tramite corsie preferenziali. Nell'articolo 14 non si dice espressamente che anche i posti resi disponibili dal comando degli insegnanti rientranti nelle 1000 unità di cui al decimo comma siano prioritariamente inclusi tra quelli per i quali è prevista e prescritta la utilizzazione dei docenti delle dotazioni aggiuntive; tuttavia ciò sembra risultare non solo dal contesto dell'articolo ma specificamente dalla lettera del primo comma che prevede la copertura dei posti di insegnamento vacanti o disponibili per un periodo non inferiore a cinque mesi utilizzando docenti delle dotazioni aggiuntive.

Si deve anche dar risalto al fatto che con la seconda novità introdotta dall'articolo 14 — consistente nella nuova disciplina dei comandi —, pur senza dirlo apertamente, si pose in essere una norma che, per la sua natura, avrebbe fornito con la sua stessa applicazione insegnamenti utili intesi a perfezionarla soprattutto ai fini sia dell'esatta individuazione delle istituzioni che per le loro finalità effettivamente garantiscano una utilizzazione dei comandi per funzioni attinenti alla scuola e alla educazione dei giovani, sia della determinazione della durata dei comandi con criteri ed accorgimenti che consentissero di non interrompere la continuità di iniziative di interesse generale se non a determinate condizioni e entro determinati limiti di tempo.

Sembra di poter dire che l'articolo unico del disegno di legge in esame, con cui si deroga al limite massimo di un triennio continuativo per il personale comandato presso istituzioni che curano l'educazione

e l'assistenza di soggetti portatori di *handicaps*, sia stato suggerito proprio da un insegnamento emerso dall'applicazione dell'articolo 14. In vista della scadenza del primo triennio, che matura nel 1985-86 — al termine del quale tutti gli insegnanti comandati dovrebbero rientrare nella scuola d'origine salvo a ripristinare la loro posizione di comando anche dopo un solo anno di insegnamento nella stessa scuola — si è riconosciuto che, applicando la norma anche agli insegnanti comandati in istituzioni educative per handicappati, si sarebbero danneggiati proprio quegli alunni che hanno tratto e traggono beneficio dalla loro presenza. A questo proposito, bisogna tener presente che il rapporto tra insegnante e alunni portatori di *handicaps* è particolarmente delicato e richiede una prolungata assuefazione reciproca: interromperlo meccanicamente e procedere alla nomina di nuovi insegnanti è sempre molto rischioso. Si deve ritenere che i presentatori del disegno di legge siano stati mossi anche dalla considerazione che gli insegnanti appartenenti a questa categoria non sono in realtà distaccati dall'attività effettiva dell'insegnamento ma solo chiamati a prestarla, mercè il comando, in altre sedi e istituzioni; non può pertanto valere e non vale la *ratio* che sottostà alla norma relativa al triennio (rinnovabile per altre due volte, ma con almeno un anno di interruzione) la quale intende, per l'appunto, evitare che gli insegnanti cessino per un troppo lungo periodo dall'attività specifica e concreta dell'insegnamento col rischio di disimparare ad insegnare. Nel caso preso in considerazione dai presentatori del disegno di legge, come si è detto, questo rischio non sussiste perchè gli insegnanti di cui si tratta continuano effettivamente ad insegnare.

Senonchè esistono anche altri casi che, pur avendo differenti caratteristiche, postulano lo stesso tipo di intervento voluto dai presentatori del disegno di legge in titolo. Si tratta dei casi in cui si verifica un'attività specializzata connessa all'insegnamento, che, se abbandonata allo scadere del triennio, si sarebbe costretti ad affidare ad altri

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

insegnanti privi di quella esperienza tecnica che, fino a quel momento, gli insegnanti già comandati hanno potuto perfezionare mercè l'esercizio della stessa attività, con riflessi negativi sui soggetti che ne hanno beneficiato e ne beneficiano. Proprio riflettendo sulla norma contenuta nell'articolo unico del disegno di legge in titolo e riconoscendone la fondatezza si è potuto rilevare e in effetti si è rilevato che una meccanica e uniforme applicazione del dodicesimo comma relativo al triennio creerebbe assai più problemi di quanti ne risolverebbe e nel complesso avrebbe più effetti negativi che positivi nell'ambito di quelle finalità di integrazione delle attività della scuola che si sono volute raggiungere con la nuova e più rigorosa disciplina dei comandi. Si deve ritenere che proprio in forza di tale considerazione il Governo ha inteso proporre e la Commissione istruzione, a maggioranza, ha approvato un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge, con il quale si stabilisce che il periodo di utilizzazione dei docenti comandati non può superare un sessennio continuativo e l'utilizzazione non può essere disposta per più di due volte nel corso della carriera dello stesso insegnante per una durata complessiva non superiore a nove anni. In sostanza il comma dodicesimo dell'articolo 14 viene modificato solo per quanto riguarda la durata del periodo continuativo del comando — che da un triennio è portato ad un sessennio — al fine di salvaguardare la continuità di quelle prestazioni la cui interruzione alla fine del triennio vanificherebbe le stesse ragioni per le quali si sono disposti i comandi. Ovviamente restano invariate le procedure, già instaurate dal Ministro in applicazione del comma undicesimo, che prevedono la presentazione annuale delle domande di conferma o di concessione di nuovi comandi e sulle quali il Ministro decide in base ai criteri fissati dalla legge.

Anno per anno il Ministro è inoltre chiamato ad accertare se sussistano o meno le condizioni per la conferma o la concessione del comando. Non c'erano automatismi prima e non ci saranno automatismi neppure

se il disegno di legge verrà approvato nel testo licenziato dalla Commissione. Inoltre non può non aggiungersi che il distogliere il personale direttivo e docente della scuola dalle funzioni di titolarità (effettiva direzione delle scuole ed effettivo insegnamento) comandandolo a svolgere altre funzioni, pur se in qualche modo connesse all'insegnamento, è stato costantemente condannato dalla maggioranza degli insegnanti e sentito e avversato come espediente inteso a privilegiare i comandati esentandoli dagli obblighi ai quali sono invece sottoposti i non comandati. È perciò comprensibile che alcuni abbiano ritenuto e tuttora ritengano che i comandi non siano da riformare ma soltanto da abolire per ricomporre l'unità morale dei corpi docenti. Si deve tuttavia riconoscere che un serio sforzo di contenimento e di disciplina dei comandi si è effettuato con l'articolo 14 della legge n. 270 del 1982 e che si è anche tentato di attivare congegni intesi a valorizzare i comandi come occasioni e mezzi per l'arricchimento culturale degli insegnanti. È troppo presto, dopo tre anni di applicazione della nuova disciplina, ricercare e dire se l'esperimento sia riuscito o meno. Non è da escludere che le norme contenute nell'articolo 14 siano da modificare traendo lumi dall'esperienza della loro prima applicazione. Anche questa considerazione ha indotto la maggioranza della Commissione ad approvare l'emendamento proposto dal Governo impegnando il Governo stesso a fornire al più presto esaurienti elementi informativi sui comandi disposti nel primo triennio di applicazione dell'articolo 14 con la specificazione delle categorie del personale comandato (ispettivo, direttivo, docente), degli organi e degli enti presso i quali i comandi sono stati disposti e della qualità dei servizi resi dal personale stesso.

La Commissione ha ritenuto di rivolgere l'anzidetto appello al Governo per poter procedere ad una più attenta e documentata valutazione dell'istituto dei comandi, come è stato accolto finora nella nostra legislazione scolastica, e per collaborare alla ricerca di migliori soluzioni ai problemi nati dall'applicazione dell'articolo 14.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si allegano alla presente relazione le tabelle, fatte pervenire dal Ministero, relative alle utilizzazioni dei comandi negli anni 1983-1984, 1984-1985 e 1985-1986. Occorre tener presente, per la corretta lettura delle suddette tabelle, che i due terzi degli insegnanti comandati nel 1985-1986 giungo-

no nello stesso anno alla scadenza del triennio.

Per i motivi suesposti, la Commissione auspica l'approvazione del disegno di legge nel testo da essa stessa proposto.

VALITUTTI, *relatore*

UTILIZZAZIONE DEI COMANDI

	ANNI SCOLASTICI		
	1983-84	1984-85	1985-86
Amministrazione scolastica centrale	41	51	51
Amministrazione scolastica periferica - gruppi di studio per:			
aggiornamento e sperimentazione	4	3	3
prevenzione nell'uso della droga	96	109	115
inserimento alunni portatori di <i>handicaps</i>	102	114	122
progetto scuola lavoro	4	4	4
progetto speciale lingue straniere	6	6	3
progetto speciale scuola-museo-ambiente	10	9	11
Istituzioni universitarie	221	231	226
I.S.E.F.	48	49	43
Istituzioni culturali, associazioni professionali ed enti vari che operano nel campo formativo scolastico (es.: A.I.A.S., A.N.F.-Fa.S., ARCI, O.P.P.I, CIID, Soc. Coop. « Presenza nella scuola », Soc. Coop. FNISM, U.N.L.A., E.C.O.G.E.S.E.S. eccetera)	384	382	387
<i>Totale</i>	916	958	965

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore SAPORITO)

15 gennaio 1986

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole. L'estensore del parere osserva che risulta opportuno estendere la disciplina in oggetto anche ad altri enti ed associazioni, con particolare riguardo alle associazioni per la emigrazione.

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore Covi)

15 gennaio 1986

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGETESTO DEI PROPONENTI
—*Articolo unico*

Dopo il dodicesimo comma dell'articolo 14 della legge 20 maggio 1982, n. 270, è aggiunto il seguente:

« I limiti temporali di cui al comma precedente non si applicano nei confronti del personale utilizzato presso enti ed associazioni aventi personalità giuridica che, per finalità statutaria, si occupino di soggetti portatori di *handicaps* ».

DISEGNO DI LEGGETESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE
—*Articolo unico*

Il penultimo comma dell'articolo 14 della legge 20 maggio 1982, n. 270, è sostituito dal seguente:

« Il periodo di utilizzazione nelle attività di cui al precedente quart'ultimo comma non può superare un sessennio continuativo e l'utilizzazione non può essere disposta per più di due volte nel corso della carriera dello stesso insegnante per una durata complessiva non superiore a nove anni ».