

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Politiche dell'Unione europea)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 124/2019: Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili. C. 2220 Governo (Parere alla VI Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	258
DL 126/2019: Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti. C. 2222 Governo (Parere alle Commissioni VII e XI) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	263

##### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 12 novembre 2019. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.*

**La seduta comincia alle 13.55.**

**DL 124/2019: Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili.**

**C. 2220 Governo.**

(Parere alla VI Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Sergio BATTELLI, *presidente*, ricorda che l'inizio della discussione del provvedimento in Assemblea è al momento prevista per lunedì 25 novembre.

Piero DE LUCA (PD), *relatore*, riferendo sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 124 del 2019, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili, ai fini del parere da rendere alla VI Commissione (Finanze), di cui la Commissione avvia l'esame in sede

consultiva, ricorda che il provvedimento consta di 60 articoli, suddivisi in 5 Capi: i primi quattro contengono norme di natura tributaria, mentre il Capo V contiene disposizioni eterogenee, emanate per esigenze indifferibili.

Osserva che il decreto-legge costituisce un asse portante della manovra e va pertanto letto congiuntamente a quanto disposto dalla legge di bilancio di cui preconstituisce rilevanti mezzi di copertura.

Dando conto, sinteticamente, delle misure principali in esso contenute, si sofferma quindi brevemente sugli aspetti, pur residuali, che coinvolgono profili di competenza della Commissione.

In via preliminare ritiene però opportuno rilevare come molti degli interventi contemplati nel decreto-legge siano in perfetta aderenza a talune delle Raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia, formulate nel luglio scorso, specie per ciò che riguarda il contrasto dell'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, per il quale l'Unione europea raccomanda il potenziamento dei pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti.

Fa presente che proprio in prospettiva di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali si collocano le norme del Capo I (articoli 1-23), che agiscono in una serie di ambiti, quali, tra gli altri il contrasto delle indebite compensazioni di crediti effettuate tramite modello F24. In particolare, segnala l'introduzione dell'obbligo di presentazione telematica del modello F24; le misure che inibiscono l'utilizzo delle compensazioni ai destinatari di provvedimenti di cessazione della partita IVA; il divieto di utilizzo della compensazione da parte dell'accollante, nel caso di accollo di debiti di imposta altrui (articoli da 1 a 4). Più in dettaglio, evidenzia che l'articolo 4 reca una serie di misure in materia di contrasto all'omesso versamento delle ritenute, in particolare disponendo l'obbligo per il committente al versamento delle ritenute in tutti i casi di affidamento di un'opera o un servizio. Osserva che l'articolo estende, inoltre, l'inversione contabile in materia di IVA (*reverse charge*) alle prestazioni effettuate mediante contratti di appalto, subappalto, affidamento a soggetti consorziati o rapporti negoziali comunque denominati, svolti con il prevalente utilizzo di manodopera presso le sedi di attività del committente e con l'utilizzo di beni strumentali di proprietà del committente. Ricorda in proposito che il meccanismo del *reverse charge*, adottato dagli Stati membri ai sensi della direttiva 2006/69/CE, mira a contrastare le frodi in particolari settori a rischio, evitando che il cessionario porti in detrazione l'imposta che il cedente non provvede a versare all'erario: l'efficacia di tale disposizione è subordinata al rilascio, da parte del Consiglio dell'Unione europea, dell'autorizzazione di una misura di deroga ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006, che prevede, tra l'altro, che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione europea, possa autorizzare ogni Stato membro a introdurre misure speciali di deroga al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

Segnala che le norme introdotte agiscono inoltre sulla filiera della distribuzione dei carburanti e accise sui prodotti energetici: ricorda che rientrano in tale ambito le norme volte a limitare i casi di utilizzo della dichiarazione d'intento per la non applicazione dell'IVA; a modificare i requisiti di affidabilità e onorabilità dei soggetti operanti nei vari passaggi della filiera distributiva; a obbligare i depositi fiscali sopra una certa soglia ad adottare il sistema informatizzato, cosiddetto INFOIL, per la gestione dei prodotti energetici, nonché a trasmettere per via telematica il documento di accompagnamento doganale per il trasporto di carburanti e i quantitativi di energia elettrica e di gas naturale trasportati e forniti ai consumatori finali (articoli da 5 a 8 e da 10 a 12).

Fa presente che l'articolo 14, in materia di documentazione elettronica delle operazioni, consente alla Guardia di Finanza e all'Agenzia delle entrate, a specifiche condizioni e limiti, di utilizzare i dati contenuti nei *file* delle fatture elettroniche. Evidenzia, al riguardo, che la norma prevede, a tutela della *privacy*, che siano adottate apposite misure di sicurezza in conformità con il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo ai dati personali.

Sottolinea che il decreto-legge interviene sull'uso del contante, prevedendo l'incentivazione dei pagamenti elettronici e la trasmissione telematica dei corrispettivi (articoli da 18 a 23). Evidenzia, in particolare che l'articolo 18 prevede la progressiva riduzione della soglia per l'uso del contante che, dagli attuali 3.000, è destinata a raggiungere 1.000 euro dal 1° gennaio 2022. Ricorda in proposito che, accanto alle condotte penalmente rilevanti, la normativa italiana volta a prevenire e contrastare le pratiche illecite è dettata principalmente dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, che ha dato attuazione alla direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei

proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. Ricorda altresì che il più recente intervento a livello europeo in materia è la direttiva 2018/843/UE (cosiddetta « quinta direttiva anti-riciclaggio »).

Segnala, inoltre, le norme che escludono dall'imponibile le vincite della lotteria degli scontrini e che prevedono premi aggiuntivi per i pagamenti elettronici e quelle che introducono sanzioni per la violazione degli obblighi legati alla lotteria scontrini, così come per la violazione del cosiddetto obbligo di POS, da parte di commercianti e professionisti (articoli da 19 a 23), nonché l'articolo 22, che riconosce, a decorrere dal 1° luglio 2020 e nel rispetto della normativa europea sugli aiuti *de minimis*, un credito d'imposta, pari al 30 per cento delle commissioni addebitate per transazioni effettuate con carte di pagamento, a esercenti i cui ricavi e compensi riferiti all'anno d'imposta precedente non eccedano l'importo di 400.000 euro.

Con riferimento alla materia dei giochi, osserva che il Capo II del decreto-legge (articoli 24-31) mira, tra l'altro, a contrastare fenomeni illegali: proroga al 30 giugno 2020 e al 30 settembre 2020 i termini per indire le gare relative, rispettivamente, alle concessioni di raccolta delle scommesse e del Bingo (articolo 24); aumenta, dal 10 febbraio 2020, la misura del prelievo erariale unico (PREU) sugli apparecchi da intrattenimento (articolo 26); istituisce il Registro unico degli operatori del gioco pubblico (articolo 27) e vieta agli operatori finanziari di trasferire somme di denaro ad operatori di gioco illegali che operano sul territorio nazionale (articolo 28).

Fa presente, inoltre, che il Capo III (articoli 32-38) introduce ulteriori norme fiscali, tra cui la proroga al 30 novembre 2019 del termine per il versamento di somme dovute per la cosiddetta rottamazione-*ter* delle cartelle esattoriali e l'istituzione di un'imposta immobiliare sulle piattaforme marine dal 2020. In particolare, segnala l'articolo 32, che limita il perimetro delle prestazioni didat-

tiche esenti dall'imposta sul valore aggiunto, in ottemperanza alla recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 marzo 2019, C-449/17, specificando che non vi rientrano gli insegnamenti per conseguire le patenti di guida B e C1, fatti salvi i comportamenti difformi adottati anteriormente dal contribuente.

Rileva che il Capo IV è costituito dal solo articolo 39, che inasprisce le pene per i reati tributari, abbassa alcune soglie di punibilità e introduce, in caso di condanna, la confisca dei beni di cui il condannato abbia disponibilità per un valore sproporzionato al proprio reddito (cosiddetta *confisca allargata*). Evidenzia che la norma modifica, altresì, la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti al fine di prevedere specifiche sanzioni amministrative ove il reato di dichiarazione fraudolenta sia commesso a vantaggio dell'ente. Ricorda che la Relazione illustrativa ricollega tale disposizione anche « all'esigenza di rispondere a una precisa indicazione del legislatore eurocomunitario » contenuta nella cosiddetta « direttiva PIF » (direttiva (UE) 2017/1371), la cui attuazione nell'ordinamento è prevista dall'articolo 3 della legge di delegazione europea 2018 (legge 4 ottobre 2019, n. 117).

Osserva che con il Capo V (articoli da 40 a 60) sono introdotte misure di natura eterogenea, afferenti a diversi settori. Tra queste, segnala l'articolo 41, comma 1, che prevede il rifinanziamento, nella misura di 670 milioni di euro per l'anno 2019, del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (la cui dotazione, ricorda, viene incrementata anche attraverso le risorse del Programma operativo nazionale (PON) « Imprese e competitività », a sua volta alimentato da risorse del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) 2014-2020 e da risorse nazionali a titolo di cofinanziamento). Segnala che il medesimo articolo 41, comma 2, prevede la concessione di garanzie a titolo gratuito da parte di ISMEA (Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare) a favore delle imprese agricole che intendano chie-

dere finanziamenti per iniziative di sviluppo delle tecnologie innovative, nel limite di 20.000 euro di costo, per una spesa complessiva di 30 milioni di euro per l'anno 2019. Rileva che la norma specifica che la concessione a titolo gratuito delle garanzie sarà disposta nei limiti previsti dai regolamenti (UE) n. 1407/2013 e 1408/2013, relativi all'applicazione degli articoli 107-109 del TFUE.

Tra le diverse disposizioni del Capo V, segnala, infine, per sua rilevanza, quella di cui all'articolo 54, che prevede la concessione per l'anno 2019 di un finanziamento a titolo oneroso, a un determinato tasso di interesse (*Euribor a sei mesi maggiorato di 1.000 punti base*), pari a 400 milioni di euro, della durata di sei mesi, in favore di Alitalia S.p.a. e delle altre Società del gruppo in amministrazione straordinaria, per le loro indilazionabili esigenze gestionali. Evidenzia che la restituzione è prevista in prededuzione, con priorità rispetto a ogni altro debito della procedura, entro sei mesi dalla erogazione e, in ogni caso, entro 30 giorni dall'intervenuta efficacia della cessione dei complessi aziendali.

Ricorda che la procedura di cessione si sta svolgendo proprio in questi giorni e il Ministro dello sviluppo economico ha da ultimo autorizzato un'ulteriore proroga per la presentazione dell'offerta vincolante per la nuova Alitalia al 21 novembre 2019.

Circa il complesso della vicenda, rammenta che alla società Alitalia dal 2 maggio 2017 è stato già concesso un finanziamento a titolo oneroso di 600 milioni di euro (decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50), successivamente incrementato di 300 milioni di euro (decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148). Ricorda altresì che il finanziamento concesso è stato notificato a gennaio 2018 alla Commissione europea, in adempimento dell'obbligo di notifica in materia di aiuti di Stato e che la Commissione europea ha successivamente aperto « un'indagine approfondita per valutare l'eventuale violazione della normativa sugli aiuti di Stato » nonché che il Governo italiano ha presentato le proprie

osservazioni alla decisione della Commissione di aprire un'indagine formale, argomentando che l'intervento non costituisce aiuto di Stato e che, in ogni caso, sarebbe da considerare un aiuto al salvataggio dell'impresa compatibile con il regime previsto ai sensi dell'articolo 107, comma 3, del TFUE.

Al riguardo, ricorda che, alla luce degli Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (2014/C 249/01), adottati ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione figurano tra gli aiuti con i maggiori effetti distorsivi e, pertanto, le imprese possono essere ammesse a ricevere aiuti solo una volta ogni dieci anni (principio dell'aiuto « *una tantum* »). Per incoraggiare l'uso di forme meno distorsive di aiuto, ricorda che gli Orientamenti introducono la nuova nozione di « sostegno temporaneo per la ristrutturazione », il quale, come gli aiuti per il salvataggio, può essere concesso solo sotto forma di sostegno alla liquidità con un importo e una durata limitati (che, avendo minori potenziali effetti nocivi, viene quindi approvato a condizioni meno rigide). Sottolinea che si deve trattare di un aiuto sotto forma di garanzie su prestiti o di prestiti e che il sostegno temporaneo per la ristrutturazione può essere concesso per un periodo non superiore a 18 mesi, dal quale va detratto qualsiasi periodo immediatamente precedente di aiuti per il salvataggio. Ricorda altresì che prima della fine di tale periodo lo Stato membro deve approvare un piano di ristrutturazione, o un piano di liquidazione, o i prestiti devono essere rimborsati o le garanzie revocate. Rammenta, inoltre, che la Commissione europea, ai fini della valutazione della riconducibilità ad aiuto di Stato di un intervento di finanziamento di un'attività produttiva, applica il principio del « normale investitore di mercato » (*market economy investor principle*): si esclude che possa essere considerato un aiuto di Stato soltanto un finanziamento (ma il criterio ha anche portata più generale ed è applicabile anche ad altre

forme di aiuto, quali, ad esempio la partecipazione al capitale di rischio) che sarebbe stato reso alle medesime condizioni e con le medesime aspettative di ritorno economico da parte di un operatore di mercato.

Più in particolare, per ciò che concerne gli aiuti al salvataggio dell'impresa, ricorda che secondo la comunicazione 2014/C 249/01 essi sono per natura una forma di assistenza urgente e temporanea, il cui obiettivo principale è consentire di tenere in vita un'impresa in difficoltà per il breve periodo necessario all'elaborazione di un piano di ristrutturazione o di liquidazione. Questo sostegno temporaneo deve consentire di guadagnare tempo per analizzare le circostanze all'origine delle difficoltà ed elaborare un piano idoneo a porvi rimedio (paragrafo 26). Secondo la comunicazione invece « gli aiuti per la ristrutturazione spesso comportano un'assistenza più permanente e devono ripristinare la redditività a lungo termine del beneficiario in base a un piano di ristrutturazione realistico, coerente e di ampia portata, consentendo, al contempo, un sufficiente contributo proprio e una condivisione degli oneri e limitando le potenziali distorsioni della concorrenza » (paragrafo 27).

Evidenzia che con specifico riferimento agli aiuti destinati al salvataggio, perché essi possano essere autorizzati devono soddisfare le seguenti condizioni: devono consistere in un sostegno temporaneo alla liquidità sotto forma di garanzie su prestiti o di prestiti; la remunerazione del prestito o, nel caso di garanzie su prestiti, il costo finanziario complessivo del prestito oggetto di garanzia, devono essere fissati a un tasso non inferiore al tasso di riferimento indicato nella comunicazione sul tasso di riferimento pubblicata in G.U. C 14 del 19 gennaio 2008 e successivi aggiornamenti (che con riferimento alla situazione di Alitalia prevede uno spread minimo di 1000 punti base); i prestiti devono essere rimborsati e le garanzie devono cessare entro un termine non superiore a sei mesi dall'erogazione della

prima rata al beneficiario; gli Stati membri devono impegnarsi a presentare alla Commissione, entro sei mesi dall'autorizzazione dell'aiuto per il salvataggio, o, in caso di aiuto non notificato, entro sei mesi dall'erogazione della prima rata al beneficiario la prova che il prestito è stato integralmente rimborsato ovvero un piano di ristrutturazione ovvero un piano di liquidazione.

Fa quindi presente che una volta presentato il piano di ristrutturazione, l'autorizzazione dell'aiuto per il salvataggio viene automaticamente prorogata finché la Commissione europea non prenda la sua decisione finale sul piano di ristrutturazione, tranne nel caso in cui la Commissione europea decida che tale proroga non è giustificata o che debba essere limitata in termini di durata e di portata. Evidenzia che una volta che è stato elaborato e attuato il piano di ristrutturazione, tutti gli aiuti successivi vengono considerati come aiuti per la ristrutturazione: gli aiuti alla ristrutturazione, che possono eventualmente seguire gli aiuti al salvataggio, sono ammessi dall'Unione europea a determinate condizioni.

Rinviando alla documentazione predisposta dagli uffici per ulteriori approfondimenti relativi anche ai requisiti necessari ai fini dell'autorizzazione degli aiuti destinati al salvataggio, si riserva di formulare una proposta di parere all'esito del dibattito in Commissione.

Guido Germano PETTARIN (FI) ritiene che la materia richieda un dibattito approfondito e ricorda che è attualmente in corso l'esame della comunicazione della Commissione europea avente ad oggetto un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'Unione europea. Osserva in proposito che il provvedimento in titolo non sembra coerente con le predette finalità e con le linee che intende darsi l'Unione europea in materia fiscale, configurandosi il provvedimento come l'ennesima occasione per

fare cassa a spese dei contribuenti, sempre più gravati dalla pressione fiscale: un peso diventato tale da indurre i contribuenti a doversi difendere da una pretesa fiscale inaccettabile.

Nel dichiarare la propria netta contrarietà al provvedimento, che non sembra nemmeno salvaguardare le esigenze degli enti territoriali, chiede quindi al relatore di approfondire gli aspetti collegati al rispetto dei principi di sussidiarietà e completezza.

Alessandro GIGLIO VIGNA (Lega) si associa alle considerazioni svolte dal deputato Pettarin, riservandosi di intervenire sui contenuti del decreto-legge, a nome del suo gruppo, nel corso della prossima seduta.

Piero DE LUCA (PD), *relatore*, in replica al deputato Pettarin precisa che, la manovra di bilancio lascia invariata la pressione fiscale, rispetto allo scorso anno, al 41,9 per cento e che, anzi, in pochi mesi, grazie alla gestione oculata del Governo, la riduzione dei rendimenti sui titoli di Stato ha generato risparmi di spesa per circa 2 miliardi di euro, destinati peraltro a crescere nei prossimi anni; ciò, unitamente a interventi sul lato delle entrate, ha consentito di liberare risorse per oltre 9 miliardi di euro da destinare, tra le altre finalità, anche alle esigenze degli enti territoriali. Ribadisce poi come il provvedimento svolga anche una importante funzione di consolidamento del quadro finanziario. Si riserva quindi di approfondire le questioni evidenziate sulle quali, eventualmente, riferirà nella prossima seduta

Guido Germano PETTARIN (FI) sollecita un approfondimento del relatore circa la tematica relativa alle risorse in favore dei comuni anche in relazione ai prestiti concessi da Cassa depositi e prestiti.

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**DL 126/2019: Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti.**

**C. 2222 Governo.**

(Parere alle Commissioni VII e XI).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Sergio BATTELLI, *presidente*, ricorda che l'inizio della discussione del provvedimento in Assemblea è al momento prevista per lunedì 25 novembre.

Daniela TORTO (M5S), *relatrice*, riferendo sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 126 del 2019, recante misure in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti, ai fini del parere da rendere alle Commissioni riunite VII Cultura e XI Lavoro, di cui la Commissione avvia l'esame in sede consultiva, osserva che il provvedimento dà seguito, con alcune sue disposizioni, ad una intesa su questioni relative alla scuola raggiunta dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca con le organizzazioni sindacali il 1° ottobre scorso, recando inoltre disposizioni relative alle università e alle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), nonché agli enti pubblici di ricerca. Nel complesso, esso mira ad assicurare la stabilità dell'insegnamento nelle istituzioni scolastiche, a porre rimedio alla carenza di personale di ruolo e ridurre il ricorso a contratti di lavoro a termine, al fine di garantire la funzionalità delle istituzioni scolastiche.

Segnala che in tale prospettiva si collocano, in particolare, le disposizioni dell'articolo 1 in materia di reclutamento e abilitazione del personale docente nella scuola secondaria, che prevedono una procedura straordinaria di concorso per immettere nei ruoli del personale docente 24.000 unità provenienti dal precariato scolastico statale, nonché la possibilità, per

coloro che hanno conseguito il punteggio minimo previsto dalle prove concorsuali, di conseguire l'abilitazione all'insegnamento a determinate condizioni. Evidenzia che si tratta di una delle misure più rilevanti del provvedimento, mediante la quale si pone rimedio alla grave carenza di personale di ruolo nelle scuole statali, carenza ancora più pronunciata – secondo quanto riportato nella relazione illustrativa che accompagna il decreto – a seguito delle disposizioni relative alle cosiddette «pensioni quota 100» e che obbliga l'amministrazione a reiterare decine di migliaia di contratti di lavoro a tempo determinato, provocando un maggior esborso per la finanza pubblica a causa delle richieste di risarcimento per violazione della normativa dell'Unione europea: normativa che, ricorda, prescrive che i lavoratori a tempo determinato non possano subire discriminazioni e godere di condizioni di lavoro meno favorevoli di quelle dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili, a meno che ciò non sia giustificato da ragioni oggettive.

In proposito, segnala, infatti, che risulta pendente la procedura di infrazione n. 2014/4231 (attualmente in fase di messa in mora ex articolo 258 TFUE) con la quale la Commissione europea contesta la non conformità delle norme nazionali alla direttiva 1999/70/CE: tale procedura riguarda anche la reiterazione dei contratti di lavoro a tempo determinato nel settore scolastico e il precariato negli enti di ricerca, settori nei quali si interviene con le norme d'urgenza proposte con il provvedimento. Sottolinea che la Relazione illustrativa al decreto evidenzia altresì come la carenza di personale docente abilitato all'insegnamento nella scuola secondaria – cui risponde la procedura straordinaria di concorso – comporta, nel caso delle scuole statali, la necessità di coprire parte del fabbisogno mediante il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato con docenti non abilitati, a scapito della qualità degli insegnamenti, e nel caso delle scuole paritarie l'impossibilità, per i soggetti gestori, di rispettare

l'obbligo di utilizzare unicamente docenti abilitati al fine di ottenere e di mantenere il requisito della parità scolastica.

Rileva che l'articolo introduce, inoltre, misure per ridurre il rischio che nel prossimo anno scolastico possano rimanere scoperti posti di organico vacanti e disponibili, prevedendo che, laddove tali posti non possano essere coperti con il ricorso alle graduatorie regionali dei concorsi del 2016 e del 2018, si possa procedere mediante scorrimento delle graduatorie di altre regioni, su istanza degli interessati; a sua volta, si prevede che le graduatorie del concorso del 2016 siano valide per un ulteriore anno.

Tra le ulteriori disposizioni del decreto-legge, segnala, altresì, quelle di cui all'articolo 2 intese ad assicurare la funzionalità delle istituzioni scolastiche e a rimediare alla grave carenza di personale dirigente tecnico, che prevedono, tra l'altro, la modifica della procedura per il reclutamento di dirigenti scolastici, in particolare sostituendo il corso-concorso selettivo di formazione con un concorso selettivo per titoli ed esami e autorizzano il MIUR a bandire un concorso per l'assunzione di 59 dirigenti tecnici. Evidenzia, inoltre, che viene modificata la disciplina relativa alla stabilizzazione nel profilo di collaboratore scolastico del personale delle imprese di pulizia, prevedendo a determinate condizioni la sostituzione della procedura selettiva per titoli e colloquio con una procedura selettiva per soli titoli.

Fa presente che l'articolo 3, al comma 1, esclude anche i dirigenti scolastici e il personale ATA, unitamente al personale docente ed educativo delle scuole, dal sistema di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro mentre il comma 2 contiene invece una assai condivisibile norma interpretativa dell'articolo 5 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63 – che aveva dato luogo ad alcuni dubbi alla luce di alcune delibere delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti – che consente agli enti locali, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio e previa delibera motivata, la

riduzione o l'azzeramento della quota di partecipazione dalle famiglie per l'accesso al servizio di trasporto scolastico, tenuto conto naturalmente delle condizioni della famiglia.

Rileva che l'articolo 4 esclude le università e le istituzioni AFAM dall'obbligo di ricorrere al mercato elettronico della pubblica amministrazione, per l'acquisto di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro e al di sotto della soglia di rilievo comunitario purché funzionalmente destinati all'attività di ricerca. Ricorda, peraltro, che tale esclusione era già stata prevista per gli enti di ricerca.

Fa presente che l'articolo 5 aumenta da sei a nove anni la durata dell'abilitazione scientifica nazionale (ASN), anche con riferimento alle ASN già conseguite e che proroga al 31 dicembre 2021 il termine entro cui le università possono chiamare nel ruolo di professore di prima e seconda fascia, previa valutazione, rispettivamente, professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'università medesima, che abbiano conseguito l'ASN. Evidenzia, inoltre, che viene prorogato al 2022 il termine a decorrere dal quale l'università può utilizzare le risorse corrispondenti fino alla metà dei posti disponibili di professore di ruolo per le chiamate a professore di seconda fascia di ricercatori a tempo determinato di « tipo b », che abbiano conseguito l'ASN.

Per quanto concerne la stabilizzazione dei precari negli enti pubblici di ricerca, sottolinea che l'articolo 6 prevede che nei processi di stabilizzazione il requisito relativo al reclutamento a tempo determinato con procedure concorsuali è soddisfatto anche dall'essere presente come idoneo, per lo stesso profilo professionale, in graduatorie vigenti alla data del 22 giugno 2017: nel caso di assunzione a tempo determinato con procedure non concorsuali, si provvede con espletamento di prove selettive. Fa presente che si prevede, inoltre, che, ai fini del requisito di almeno 3 anni di servizio negli ultimi 8, si considerano anche quelli relativi alle collaborazioni coordinate e continuative e agli assegni di ricerca.

Infine, ricorda che l'articolo 7 specifica che l'introduzione dell'insegnamento dell'educazione civica (a decorrere dall'anno scolastico 2020/2021) non determina un incremento della dotazione organica complessiva, né un incremento dell'organico di fatto oltre i limiti già previsti, mentre l'articolo 8, oltre che disposizioni contabili, prevede che il *bonus* per la valorizzazione del merito, inizialmente destinato solo ai docenti di ruolo, sia destinato anche ai docenti con contratto a tempo determinato fino al termine delle attività didattiche (30 giugno) o dell'anno scolastico (30 settembre). Rammenta che l'articolo 9 reca le norme di copertura finanziaria.

Segnala, da ultimo, che secondo quanto riportato nell'Analisi tecnico-normativa (ATN) che accompagna il testo all'esame, il provvedimento non si pone in contrasto con la normativa europea.

In conclusione, ritiene opportuno svolgere alcune riflessioni considerando, innanzi tutto, che il testo in esame costituisce senz'altro un passo in avanti importante, specie per la ferma volontà in esso espressa di contrastare davvero il precariato nella scuola e sostenere anche il mondo della ricerca. Osserva però che non si deve dimenticare che si tratta solo di alcuni degli aspetti da affrontare di un ambito complesso che ci vede molto indietro rispetto ai nostri *partner* europei. A tal proposito, si limita solo a rilevare come l'ultima Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia, del 9 luglio scorso, delinea un quadro particolarmente severo, che richiederebbe ulteriori e profondi interventi di riforma del sistema dell'istruzione e formazione.

Ricorda, infatti, che l'Unione europea evidenzia come la produttività tendenzialmente stagnante dell'Italia sia dovuta proprio alle debolezze di tale sistema, oltre che alla scarsità della domanda di competenze elevate. Ritiene che non vada dimenticato, infatti, che il tasso di abbandono scolastico precoce nel nostro Paese rimane ben al di sopra della media dell'Unione europea (14,5 per cento contro 10,6 per cento nel 2018) e come vi siano

ancora ampie differenze regionali e territoriali in termini di risultati scolastici. Ricorda che mentre la quota dei finanziamenti destinati all'istruzione primaria e secondaria è sostanzialmente in linea con la media dell'Unione europea, la Raccomandazione evidenzia come siano necessari ulteriori sforzi per attirare, assumere e motivare maggiormente gli insegnanti e per questa via migliorare i risultati dell'apprendimento.

Rammenta che in questa prospettiva viene altresì evidenziato come il nostro sistema di reclutamento sia eccessivamente incentrato sulle conoscenze, anziché sulle competenze, e come la componente relativa alla formazione sia limitata. Sottolinea, inoltre, che non va dimenticato che gli stipendi degli insegnanti italiani rimangono bassi rispetto agli *standard* internazionali e rispetto ai lavoratori con un titolo di istruzione terziaria, nonché che le retribuzioni crescono poi più lentamente rispetto a quelle dei colleghi di altri Paesi e le prospettive di carriera sono più limitate, basate su un percorso di carriera unico con promozioni esclusivamente in funzione dell'anzianità anziché del merito.

Sottolinea che tutto ciò, ad avviso dell'Unione europea, si traduce in una scarsissima attrattiva della professione di insegnante per le persone altamente qualificate e in un effetto disincentivante sul personale docente, che a sua volta ha un impatto negativo sui risultati di apprendimento degli studenti.

Auspica quindi è che su tali aspetti, seppur entro i noti vincoli di bilancio, si possa al più presto intervenire.

Rinviando alla documentazione predisposta dagli uffici per una più analitica descrizione del testo in esame, si riserva di formulare una proposta di parere all'esito del dibattito in Commissione.

Simona VIETINA (FI) osserva innanzitutto che le disposizioni recate dal testo all'esame rappresentano un vero e proprio disincentivo per l'accesso alla professione di docente da parte dei soggetti più preparati e competenti. È infatti dell'avviso

che il provvedimento finisca per incentivare i soggetti meno qualificati, o privi di competenze specifiche, che potrebbero peraltro non essere in possesso di alcuna nozione didattica.

Rileva quindi che l'articolo 2, comma 6, prevede la progressione all'area dei direttori dei servizi generali e amministrativi del personale assistente amministrativo di ruolo, segnalando che a fronte dell'accesso a ruoli dirigenziali di personale solamente diplomato si impedisce a docenti in possesso del diploma di laurea e delle competenze necessarie, quali gli insegnanti di sostegno, di progredire a più alti livelli funzionali.

Invita a prestare particolare attenzione, inoltre, all'applicazione della disposizione che consente agli enti locali di ridurre o azzerare la quota di partecipazione a carico delle famiglie per l'accesso al servizio di trasporto scolastico, ciò in quanto la norma le sembra di dubbia interpretazione non essendo chiaro se rivolta al solo settore dell'educazione primaria o anche agli altri: in tal caso, infatti, osserva che i piccoli comuni e soprattutto i comuni montani dovrebbero sopportare oneri assai rilevanti considerando che le scuole superiori, nella maggioranza dei casi, sono molto distanti da quei comuni, trovandosi generalmente nei comuni più grandi. Ritiene quindi che sarebbe opportuno prevedere trasferimenti economici a favore di quei comuni e misure specifiche per i territori montani ricordando peraltro che in materia sono state presentate diverse proposte di legge di cui auspica la calendarizzazione.

Conclude osservando che le misure volte alla valorizzazione del merito dei docenti, che ricorda, peraltro, risalgono al 2016 non indicano con sufficiente chiarezza come debba essere valutato il docente.

Matteo Luigi BIANCHI (Lega) ritiene che il provvedimento penalizzi alcune figure professionali del mondo della scuola, per esempio i docenti delle scuole paritarie che potranno partecipare ai concorsi

solo per limitate finalità a differenza dei docenti della scuola pubblica: in tal senso stigmatizza che si colpiscano nuovamente i docenti precari escludendoli dalla possibilità di stabilizzazione.

Ricorda infine che il Governo precedente, cui partecipava la Lega, aveva proposto un ampio percorso di stabilizzazione per tutti i docenti precari che il nuovo Governo, e in particolare il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Lorenzo Fioramonti, ha inteso invece abbandonare.

Conclude anticipando la contrarietà del suo gruppo sul provvedimento in esame.

Guido Germano PETTARIN (FI) rimarca la gravità della situazione del personale precario nella scuola, in particolare di quello operante nel settore privato, che si trova di fatto non tutelato. Chiede quindi alla relatrice se le intenzioni della maggioranza siano di porre rimedio alla

questione ovvero di lasciare immutate le cose.

Daniela TORTO (M5S), *relatrice*, replicando alla questione sollevata dalla deputata Vietina, sulle disposizioni dell'articolo 2, comma 6, rileva che essa riguarda la competenza delle Commissioni di merito. Relativamente alle considerazioni riguardanti i comuni montani si riserva di svolgere alcuni approfondimenti al fine di esprimere eventuali valutazioni nella sua proposta di parere. Infine, per quanto riguarda la questione relativa ai docenti precari, si riserva, eventualmente, di riferire nella prossima seduta.

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.35.**