

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti. C. 808 Angela Napoli, C. 953 Aprea, C. 1199 Frassinetti e C. 1262 De Torre (*Esame e rinvio*) 55

SEDE CONSULTIVA:

DL 112/08: Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. C. 1386 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (*Esame e rinvio*) 65

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 79

SEDE REFERENTE

Giovedì 3 luglio 2008. — Presidenza del presidente Valentina APREA. — Interviene il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Mariastella Gelmini.

La seduta comincia alle 9.10.

Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti. C. 808 Angela Napoli, C. 953 Aprea, C. 1199 Frassinetti e C. 1262 De Torre.

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame dei provvedimenti in oggetto.

Valentina APREA, *presidente e relatore*, introduce le proposte di legge all'ordine del giorno, osservando in particolare che le materie oggetto della proposta di legge C. 953, recante disciplina in materia di

organi collegiali della scuola, sistema di finanziamento, formazione iniziale, reclutamento e area contrattuale dei docenti, richiamano alcuni nodi problematici del sistema educativo che rispecchiano un'impostazione centralistica e burocratica, ormai inadeguata a sostenere i processi di innovazione, anche e soprattutto alla luce delle modifiche costituzionali e legislative intervenute dalla XIII legislatura in avanti. Rileva, in particolare, che la combinazione di tutti gli aspetti indicati del sistema che si intende riformare ha origine nella XV Legislatura allorquando il Ministro Fioroni da Caserta, dove il Governo Prodi era riunito per rilanciare la propria azione programmatica, nel febbraio 2007, annunciò che avrebbe proposto, di lì a breve, l'introduzione negli istituti scolastici dei Consigli di Amministrazione aperti alle imprese; la possibilità per le scuole di trasformarsi in Fondazioni; la modifica del sistema di finanziamento alle scuole attraverso le erogazioni liberali; modalità di coinvolgimento degli istituti nel reclu-

tamento dei docenti, lo sviluppo professionale, ovvero le carriere, per i docenti in servizio.

Ricorda peraltro che chi ha avuto modo di seguire i lavori parlamentari fino alla fine della XV legislatura sa che molto poco di ciò che era stato in quell'occasione avanzato come ipotesi di riforma del sistema educativo è divenuto poi legge. Ecco perché nell'attuale legislatura, la XVI, la proposta di legge n. 953 può rappresentare lo strumento legislativo per riprendere il cammino di quelle riforme rimaste soltanto buone intenzioni senza mai arrivare a prendere forma di norme. D'altra parte, a fare la proposta in Parlamento è il gruppo del Popolo della Libertà, divenuto forza di maggioranza, rispetto alla scorsa legislatura che vedeva il Partito democratico al Governo. Rileva, tuttavia, che proprio il fatto che la proposta di legge n. 953 e le altre in esame riprendano il filo delle riforme immaginate dal Governo di centrosinistra nella scorsa legislatura, consente di avviare l'esame delle stesse con autentico spirito *bipartisan*, con l'intento di ricercare insieme le soluzioni più avanzate per rendere più autonomo ed efficace il sistema educativo nazionale, con uno sguardo all'Europa e ai contesti internazionali più significativi. Passa quindi all'esame della proposta di legge n. 953, osservando che il primo aspetto di riforma riguarda la riforma degli organi collegiali. Quest'ultima, anche alla luce della riforma della pubblica amministrazione e dell'autonomia, richiamata, peraltro, nel testo della Parte seconda, Titolo V, della Costituzione e, in particolare, dell'articolo 117, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, è ormai davvero indifferibile; da ben quattro legislature, il Parlamento pone all'ordine del giorno la suddetta riforma senza riuscire a portarla a termine, nonostante i numerosi progetti di legge presentati da tutte le forze politiche e le tante sollecitazioni provenienti dal mondo della scuola. Con la presente proposta di legge di cui è proponente si intende quindi proporre un modello che punti a trasformare radicalmente il governo delle istituzioni scolastiche, che si

presenta, ancora oggi, caratterizzato da elementi che si fondano sulla iper-regolazione dello Stato, sul formalismo e sul controllo delle procedure piuttosto che dei risultati, su un'anacronistica concezione autarchica dell'organizzazione, su una concezione burocratica del ruolo dei docenti che non ne valorizza pienamente l'autonomia e la responsabilità professionali.

Ricorda quindi che la riforma degli organi collegiali della scuola degli anni Settanta ha cercato di superare il centralismo dello Stato, ma ha mostrato, quasi subito, tutti i suoi limiti. I poteri riconosciuti agli organi collegiali sono stati di fatto esautorati dall'eccessivo formalismo centralistico e dalla limitatezza delle risorse, e ciò ha determinato una continua deresponsabilizzazione della componente dei genitori e l'affievolirsi della loro partecipazione. Le indicate considerazioni portano a prefigurare una consistente e radicale modifica del modello di gestione delle istituzioni scolastiche, nella direzione di un rafforzamento degli organi di governo interni alle stesse istituzioni e della distinzione, in ordine alle competenze e alle prerogative definite dalla riforma costituzionale, dagli organi di livello politico e amministrativo dell'intero sistema. La proposta di legge n. 953 si innesta, pertanto, in un'iniziativa più generale di ammodernamento del sistema educativo coerente con il processo autonomistico, avviato con l'articolo 21 della legge n. 59 del 1997, e successive modificazioni, che ridefinisce gli organi collegiali interni come organi di governo, nel rispetto delle prerogative definite dalle modifiche costituzionali, e che tiene conto dell'ipotesi di decentralizzazione avanzata con il decreto legislativo n. 226 del 2005. Essa rappresenta, dunque, una legge generale di principi che rispetta, approfondisce e valorizza le norme sull'autonomia organizzativa della citata legge n. 59 del 1997, di cui realizza veramente la lettera e lo spirito, dando alle scuole la potestà regolamentare sulle questioni che riguardano tutto il funzionamento interno; allo stesso tempo, raccoglie le nuove istanze costituzionali.

Con essa, infatti, si rafforza l'autonomia organizzativa della scuola, ma contemporaneamente si apre all'apporto di risorse esterne sia di esperti che di rappresentanti degli enti locali proprietari delle scuole e competenti già oggi in molti ambiti che interessano la gestione della scuola come l'orientamento, il diritto allo studio o l'*handicap*.

Aggiunge che ciò avviene in sintonia con i mutamenti dei sistemi educativi anticipati da indagini internazionali e, in parte, consolidati nell'esperienza di alcuni Paesi. Ricorda inoltre che, in uno studio dell'OCSE/CERI (*Centre for Educational Research and Innovation*), del 2004, *Schooling for Tomorrow*, si indicano vari scenari possibili sulla scolarizzazione, tutti orientati verso un ruolo alternativo delle istituzioni rispetto al modello burocratico (*Bureaucratic School System*) attuale. Da scuole e sistemi educativi relativamente chiusi al mondo esterno e resistenti all'innovazione si passa a scuole più autonome, sul modello dell'organizzazione che apprende, motivanti la classe docente, e con nuove ed efficaci forme di valutazione delle attività e delle competenze insegnate (*Schools as Focused Learning Organisations*). Rileva quindi che lo scenario indicato è già parzialmente realizzato, ad esempio, in Finlandia, che non a caso nelle rilevazioni PISA è sempre collocata in testa alla classifica dei paesi OCSE. In questo Paese l'autonomia scolastica si è molto sviluppata, di pari passo con la responsabilità crescente dei dirigenti scolastici. Sotto l'azione della loro attività, l'offerta di corsi nelle scuole finlandesi è potuta diventare più ricca e flessibile, adattata alle condizioni locali e alle forze di ciascuna scuola. La precedente legislazione finlandese, basata sulla definizione delle istituzioni educative, è stata soppiantata da una normativa che ha lasciato sostanzialmente invariato l'impianto del sistema educativo incidendo, invece, sul decentramento amministrativo e sull'autonomia delle autorità locali, degli enti erogatori (*education providers*) e delle scuole. Si è infatti passati da programmi ministeriali dettagliati, che le scuole dovevano

applicare sotto stretta supervisione degli organi competenti, a scuole autonome, controllate dalla comunità circostante mentre, fino a quel momento, era stata posta poca attenzione alla libertà pedagogica di scuole, alunni e docenti. Specifica quindi che, analogamente, la proposta di legge n. 953 individua nel consiglio di amministrazione l'organo di gestione della scuola come l'unico che necessita di una regolazione da parte dello Stato, dato che le scuole ne usano le risorse finanziarie, e assegna al regolamento interno tutte le materie che possono essere risolte a livello di istituto determinando un modello dinamico, capace di adattarsi sia alle molteplici situazioni delle istituzioni scolastiche che alla loro evoluzione organizzativa e didattica. Si riconosce alle scuole, in altri termini, l'autonomia statutaria; si tratta di restituire alla scuola un ruolo centrale nella formazione dei giovani e una funzione di sostegno allo sviluppo sociale e culturale della società. La proposta di legge di cui è firmataria introduce, inoltre, nel dibattito parlamentare la possibilità per le scuole autonome di trasformarsi in fondazioni nonché di avere *partner* pubblici e privati che le sostengano, disposti a entrare nell'organo di governo della scuola e che contribuiscano a innalzare gli standard di competenza dei singoli studenti e di qualità complessiva dell'istituzione scolastica. In altre parole, i *partner* che la scuola riconosce dovranno favorire il processo di innovazione; attraverso la trasformazione in fondazioni si vuole anche favorire una maggiore libertà di educazione che poggia sulla natura sociale dell'educazione. Si tratta di un'opera da svolgere entro quella società civile e quegli enti pubblici e privati più vicini ai cittadini, che devono essere riconosciuti a pieno diritto come espressione dell'azione pubblica.

Ricorda altresì che, nello scorso mese di aprile, il Ministero dell'istruzione inglese ha annunciato che altre 115 scuole si sono aggiunte alle 42 attualmente presenti nel *Trust Schools Programme*, con la previsione di ulteriori 390 istituti vicini ad ottenere lo *status* di *Trust*. Questo successo parte da un'intuizione dell'allora Segreta-

rio di Stato, Ruth Kelly, la quale aveva individuato in questa formula un possibile potenziamento nell'organizzazione delle scuole. La formula si è rivelata un veicolo di diffusione delle buone pratiche e una leva per migliorare i risultati, tanto che, oggi, lo scopo dichiarato dall'attuale Ministro in carica con la diffusione delle *Trust Schools* è quello di raggiungere il 30 per cento in più di studenti che conseguano qualifiche e votazioni elevate, vale a dire almeno 5 GCSEs – certificato generale di educazione secondaria – con una votazione di « A*-C ». Nelle sue linee essenziali, il meccanismo delle Fondazioni, *Trust*, non costituisce per il Regno Unito un'assoluta novità, infatti, potenza ed ingloba diverse tipologie di scuole, *Specialist Schools*, *Academies*, *Voluntary Aided* e *Voluntary Controlled Schools*, che erano già fondazioni; dal 2006, tuttavia, ogni scuola, esistente o da istituire, può decidere se diventare una Fondazione. La decisione di diventare *Trust* è libera e intesa come modalità in più per superare una situazione di difficoltà e migliorare i risultati della scuola. I *partner* che entrano a tutti gli effetti nell'organo di autogoverno della scuola contribuiscono ad innalzare gli *standard* e a sviluppare l'*ethos*. La parola *ethos* acquista, qui, importanza strategica perché si riferisce a come l'istituto si interfaccia con la comunità che serve. In sostanza, la scuola dovrebbe mirare a dare senso all'insieme degli apprendimenti, organizzati attorno ad un progetto culturale, professionale, spirituale, ideale, di cui i *partners* siano garanti, che sia una leva per motivare il ragazzo a costruire le basi del suo rapporto con se stesso e con gli altri. I *partner* possono essere anche imprese ma sottomesse al regime di *Trust*. In tal senso, non possono disporre a loro uso della scuola pur esplicando un ruolo, definito, di promozione e impulso all'interno del *governing body*. Il Trustee, infatti, dispone dei beni secondo l'atto di *Trust*, ma è comunque obbligato dalla legge a gestirli solo nell'interesse dei beneficiari individuati o dello scopo determinato dal *Settlor*, disponente. Riferisce, sull'argomento, le parole dell'ex Primo Ministro laburista, Tony Blair, che aveva affermato: « Le esperienze interna-

zionali suggeriscono che le risorse governative che seguono l'alunno (*fair funding which follows the pupil*), assieme ad una buona informazione e al sostegno ai genitori, svolgono un'importante funzione nel portare a successo le scelte educative ».

Aggiunge quindi che il terzo dei citati scenari dell'OCSE/CERI disegna e anticipa questa trasformazione, accompagnata da riforme radicali nel finanziamento, per quota capitaria, che va a genitori e studenti attraverso *vaucer* e buoni studio. Ma la scelta realmente libera dei genitori come diritto e/o *driver* per il miglioramento del sistema è una *vision* condivisa già ora da Stati che presentano le migliori *performance* PISA 2006. Ricorda, ad esempio, che in Finlandia i genitori hanno totale ed effettiva libertà. Le scuole che ottengono il « Permesso di educazione » possono ricevere una sovvenzione di Stato esattamente come tutte le altre scuole governative e in base agli stessi criteri di riparto. I genitori che mandano i loro figli in una scuola non governativa, pertanto, non pagano alcuna retta scolastica. Così pure avviene in Svezia, che dal 1994 ha introdotto il buono scuola con successo a giudicare dai risultati delle rilevazioni internazionali sugli apprendimenti e dall'incremento delle scuole non governative, passate in 14 anni da uno scarso 1 per cento al 10 per cento. Tali scuole hanno rivitalizzato il sistema educativo introducendo un approccio personalizzato e tutoriale, costantemente sollecitato e formato nei docenti; in Francia, infine, la Commissione Attali ha proposto, in discontinuità con lo storico centralismo d'Oltralpe, una « Decisione 6 », che adotta il buono scuola da far spendere liberamente alle famiglie. Rileva che l'approccio evidenziato avvantaggia in tutti i Paesi soprattutto le classi povere e medie, che non hanno i mezzi per accedere alle migliori scuole non sussidiate. D'altra parte, come è emerso dal Rapporto 2006 della Fondazione per la sussidiarietà, che ha esplorato le percezioni delle famiglie, delle istituzioni e delle imprese rispetto

alle applicazioni della sussidiarietà in campo educativo, il 56 per cento degli intervistati auspicherebbe una scuola con un sistema misto Stato-privato. Osserva che ciò vuol dire che anche in Italia, individuando le strategie giuste, si potrebbe presto arrivare, come sta avvenendo in Inghilterra, ad avere uno Stato che svolga un'azione più di guida e di controllo che di gestione. Lo *slogan* di questo processo potrebbe diventare, anche per noi, quello di Blair: lo Stato *from provider to commissioner*. Ma ancora più importante, dentro questo cambiamento, che può agevolmente trovare attuazione nel Titolo V, della Parte seconda della Costituzione, resta, appunto, la sfida di riallocare le risorse finanziarie destinate all'istruzione partendo dalla libertà di scelta delle famiglie, secondo il richiamato principio che le risorse governative seguono l'alunno; principio affermato già dall'articolo 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani. Il fatto che lo Stato abbia fino ad oggi interpretato il diritto all'istruzione dei cittadini come una funzione propria e coincidente con un servizio esclusivamente statale ha certamente prodotto effetti positivi come la scolarizzazione di massa, ma è anche vero che questo impianto appare sempre più come una « gabbia » che limita le opportunità da offrire ai nostri giovani e la libertà di scelta in campo educativo

Ritiene che la sussidiarietà diventi così la stella polare del cambiamento indicato. È questo il senso del comma 2 dell'articolo 11 della proposta di legge n. 953, che prevede un'autonomia finanziaria delle istituzioni scolastiche collegata alla libertà di scelta delle famiglie, che spostano i finanziamenti in base alle loro scelte. Inoltre, poiché la qualità della scuola è fondata sulla qualità della condizione, norme generali, e della funzione, prestazioni essenziali ovvero *standard*, dei docenti, il capo III della proposta di legge C. 953 prevede la definizione di un nuovo stato giuridico dei docenti e nuove modalità di formazione iniziale e di reclutamento. Osserva, infatti, che l'insegnante non è un soggetto perfettamente fungibile

ad ogni trasformazione strutturale, normativa e organizzativa della scuola; ne è invece l'elemento costitutivo, soprattutto quando il sistema in cui esso opera si avvia a rapidi e continui cambiamenti. In effetti, nei dieci anni in cui si è discusso sull'autonomia delle scuole, non si è operato conseguentemente per modificare il reclutamento, tenuto conto che la legge n. 124 del 1999 è la sanzione del vecchio sistema dei concorsi e delle sanatorie; per riscrivere lo stato giuridico degli insegnanti in coerenza con il nuovo paradigma organizzativo e didattico, flessibilità, delle scuole; per dare pertinenza alle competenze richieste ai docenti con il trasferimento alle scuole di nuovi poteri e funzioni tecniche, organizzative e didattiche (POF). Osserva poi che sino ad oggi il Parlamento, fin dalle origini del sistema scolastico nazionale, si è occupato dell'insegnante essenzialmente come dipendente pubblico, alla stregua di tutti gli altri impiegati dello Stato; basti pensare alle norme sullo stato giuridico del 1906, 1923, 1957 e 1974. A partire dagli anni Ottanta, ad esso sono state assicurate, come agli altri impiegati pubblici, la contrattazione e tutte le libertà sindacali, accentuando la sua dipendenza piuttosto che la sua autonomia e responsabilità professionali. Ritiene invece che non possa esistere una vera autonomia delle scuole senza un insegnante professionista, capace di vera responsabilità per i risultati. Aggiunge peraltro che il reclutamento da parte delle scuole non è una prassi nuova o isolata, ma al contrario confermata con successo dalle migliori esperienze europee. In Finlandia, ad esempio, dove la maggior parte dei docenti è dipendente dell'autorità locale, il reclutamento avviene presso la scuola su offerta del singolo istituto. Il candidato viene esaminato da una commissione presieduta dal preside della scuola e scelto sulla base dei titoli accademici e professionali. Così avviene anche, con ottimi risultati, nelle *Trust schools* inglesi: una volta accettato lo *status* di *Trust School*, le strutture scolastiche passano dalle *Local Authorities* alla proprietà

delle stesse scuole che rilevano anche l'assunzione di tutto lo *staff* scolastico.

Ricorda quindi che la proposta di legge n. 953 prevede, per avviare un significativo cambiamento nella professionalità dei docenti, la dissoluzione dello stato giuridico tradizionale, di carattere sostanzialmente impiegatizio. Il profilo professionale, infatti, ma anche l'autogoverno della professione, organi collegiali territoriali, la valutazione, gli *standard*, il codice deontologico, la carriera, la formazione iniziale e in servizio sono rimasti come « residui » di un'azione normativa che si è tutta squilibrata sul lato contrattuale, senza alcun vincolo. Osserva peraltro che non poteva essere diversamente, dato il silenzio dell'azione e della proposta legislativa. Il processo di « impiegatizzazione » dei docenti – favorito dal numero decisamente impressionante, quasi un milione, mentre nel 1957 erano 261.000 – da timore e « profezia » teorizzata negli anni Settanta, ha avuto la sua compiuta realizzazione nel contesto di una regolamentazione pattizia vasta e profonda, che ha inciso anche sull'immagine sociale, sulla percezione di sé e sugli stessi comportamenti quotidiani dei docenti. Rileva che esiste, al contrario, una giusta esigenza di dare visibilità al lavoro reale dei docenti dal momento che in Italia, come già in tutta Europa, sono cresciuti i loro compiti e le loro responsabilità, peraltro minimizzati da quanti pensano ancora che gli insegnanti lavorino meno di altri. Recenti indagini, invece, dimostrano che la professione dell'insegnante è logorante ed esposta più di altre al fenomeno del *burn out*. Quando ai docenti sono richieste sempre nuove competenze mentre il mercato offre lavori più promettenti e remunerativi, le politiche salariali diventano strategiche per contrastare il fenomeno del *Teacher Exodus*, soprattutto nel campo scientifico e tecnologico, e per attrarre insegnanti giovani e qualificati. Sul medesimo percorso, unitamente allo sforzo del Governo di premiare impegno e merito anche tra i professionisti dell'educazione, è necessario promuovere un'azione normativa forte e complementare alla regolazione pattizia espressa

dalla contrattazione. Un'azione che metta a punto un nuovo ed esclusivo stato giuridico del docente in coerenza con la flessibilità organizzativa e didattica che la scuola moderna, ormai in tutti i Paesi avanzati, richiede. Ricorda che, fino a qualche anno fa, in Europa, l'orario di lavoro degli insegnanti veniva considerato principalmente sulla base del numero d'ore d'aula, a prescindere dalle altre attività a geometria variabile alle quali potevano essere chiamati i docenti. In molti Paesi, il riconoscimento dei compiti non specificati a livello contrattuale ha cominciato ad interessare svariate funzioni, tra le quali la partecipazione alla gestione della scuola, l'organizzazione dei materiali didattici, il *tutoring* ai docenti neoassunti, la supervisione degli alunni dopo le lezioni e in attività extra-scolastica, la vigilanza e correzione agli esami, la valutazione dei docenti, la partecipazione ad attività esterne. Rileva che oggi sono rimasti in pochi i Paesi che mantengono il criterio della retribuzione per numero di ore d'aula, come la Germania dove, per altro, è in corso un ampio dibattito orientato al cambiamento.

Aggiunge ancora che, diversamente, altre nazioni già includono le attività collaterali all'insegnamento in senso stretto nel tempo di presenza a scuola. In Paesi come Regno Unito, Olanda e Svezia non viene indicato il numero di ore destinato all'insegnamento, ma solo l'ammontare complessivo dell'orario di lavoro e/o del tempo di presenza a scuola. All'interno di questa cornice, realizzata a livello nazionale, sono i dirigenti scolastici a stabilire le mansioni che il personale docente deve svolgere, indicando i tempi per ciascuna di esse. In Austria, con il nuovo stato giuridico, entrato a regime nell'anno scolastico 2000-2001, si enuclea un numero annuale di ore lavorative, comprensivo di insegnamento d'aula e di ore per la preparazione di altre attività. In Danimarca, alle ore destinate durante l'anno a lezioni, correzione di compiti e rapporti con le famiglie, si affianca un tempo scuola per altre attività aggiuntive e comprensive di compiti da svolgere in comune con altri docenti. Così

pure in Norvegia, ci si basa sul numero di ore di presenza a scuola, che può variare in rapporto alla tipologia di istituto e alla materia insegnata. In Finlandia i doveri del corpo insegnante richiedono dalle 15 alle 25 ore di lavoro settimanali a seconda del tipo di scuola e materia. L'orario di lavoro è quello degli uffici pubblici, dalle 8.00 alle 16.15. Non viene richiesta la presenza a scuola nei giorni non di lezione. Oltre ai normali compiti di insegnamento, ai docenti finlandesi è richiesta la programmazione, sia delle ore ordinarie che delle attività pre-post-lezione, i rapporti con colleghi e genitori, la partecipazione di staff nei servizi per gli studenti, le verifiche degli alunni e, dopo la riforma partita nel 1999, alcuni compiti di valutazione dell'istruzione. In Inghilterra e Galles, dal 1° settembre 2007 il *Training and Development Agency for Schools* (TDA) ha stabilito gli standard professionali dei docenti in termini di attività, conoscenze e competenze. Si tratta di *Pay Standards*, come definiti nello *School Teachers' Pay and Conditions Document*, vale a dire riferimenti per compensi premianti che, nella filosofia della *Performance related pay*, definiscono le caratteristiche attese dei docenti ad ogni livello. Il documento è condiviso dalle associazioni sindacali e da altri *stakeholders*. Non va confuso con lo *School Teachers' Pay and Conditions Document* (STPCD), che sancisce i doveri professionali; quest'ultimo infatti è pubblicato ogni anno e forma parte del contratto di docenti e capi di istituto nelle scuole statali. Ricorda, in proposito, che i mirati investimenti dello Stato finlandese per l'educazione e, in particolare, per la formazione dei docenti hanno aiutato ed aiutano gli educatori a realizzare bene il loro compito. Nel 1996, con l'obiettivo di migliorare il rendimento degli alunni in matematica e scienze, il Governo finlandese iniziò a sviluppare un programma finalizzato ad un'alta formazione della classe docente verso l'insegnamento di metodologie orientate alla pratica. In tal senso, si è anche investito molto denaro nel modernizzare i laboratori degli istituti, acquisendo nuovi computer e *software* ag-

giornati. Per insegnare è divenuta obbligatoria una formazione iniziale universitaria superiore. Essere maestro di primaria richiede, ad esempio, cinque anni di studi universitari disciplinari e didattici con un anno di praticantato. La selezione è durissima, infatti solo il 10 per cento dei candidati passa l'esame, e la formazione continua dei docenti di primaria e secondaria molto impegnativa; per accedere al percorso specialistico universitario si devono superare due processi di selezione e solo i migliori possono diventare docenti.

Ritorna quindi alla proposta di legge n. 953, ricordando che in essa è prevista l'istituzione di una dirigenza scolastica di tipo amministrativo, anche come *leadership* educativa. La stessa definizione della dirigenza scolastica è avvenuta concretamente, agli articoli 25-*bis* e 25-*ter* del decreto legislativo n. 29 del 1993, introdotti dal decreto legislativo n. 59 del 1998, oggi articolo 25 del decreto legislativo n. 165 del 2001, in mancanza di un coerente sviluppo della carriera, in polemica con la funzione docente e non come naturale sviluppo della carriera, per cui oggi il dirigente scolastico appartiene per profilo, per trattamento economico, per modalità di reclutamento e per funzioni più alla carriera burocratico-amministrativa che non a quella di tipo educativo e didattico. La conseguenza è che le scuole sono oggi prive di una vera e propria *leadership*, un vuoto che non può essere riempito né dalle «funzioni obiettivo», tutte elettive e provvisorie, né tanto meno dai collaboratori del dirigente – compreso il vice – scelti dal dirigente stesso senza criteri di competenza e di merito professionali. Ambedue le soluzioni sono un surrogato della carriera docente che dovrebbe, invece, essere fondata essenzialmente su *standard*, valutazione, sviluppo, professionalità, specializzazione e responsabilità per i risultati. Segnala, inoltre, la mancata autonomia contrattuale, area autonoma di contrattazione, dei docenti e delle articolazioni di tale funzione. Per quanto riguarda l'autonomia contrattuale della professione, nonostante l'esplicita previsione dell'articolo 21, comma 17,

della legge n. 59 del 1997, e nonostante le promesse, l'insegnante – caso unico in tutto il pubblico impiego – si trova ancora accomunato con tutto il personale dipendente della scuola compresi gli ausiliari. Tale scelta politica ha avuto come conseguenza quella vera e propria « anomalia » organizzativa costituita dall'istituzione della rappresentanza sindacale unitaria (RSU) eletta in ogni istituzione scolastica, nella quale l'insegnante può essere rappresentato da operatori e da lavoratori che nulla hanno a che fare con la sua professione e che sono chiamati a definire per via pattizia aspetti specifici dell'attività professionale docente dei quali non hanno conoscenza e competenza alcuna. In tale prospettiva, il concetto di « stato giuridico » include, tra l'altro, l'identificazione, ovvero in che cosa consiste, e la configurazione, identica o differenziata, della funzione docente; i contenuti e i limiti della libertà di insegnamento; le procedure di reclutamento e la « carriera »; le cause e le modalità di cessazione del rapporto di lavoro; le relazioni con l'istituto scolastico, con gli organi collegiali, con il dirigente scolastico, con gli organi ministeriali e degli altri enti pubblici; gli organismi rappresentativi della funzione docente; le modalità e le procedure per la valutazione e il controllo dell'attività dei docenti. Ritenevi sia peraltro un ulteriore principio costituzionale che impone la disciplina legislativa degli aspetti testé menzionati: la riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa di cui all'articolo 97 della Costituzione, che esige che le linee fondamentali dell'organizzazione della pubblica amministrazione siano disciplinate con legge. Osserva che i predetti aspetti costituiscono una parte essenziale dell'organizzazione amministrativa di istituzioni pubbliche quali sono quelle scolastiche, per cui non potrebbero costituire oggetto di contrattazione collettiva; in tale senso, peraltro, sembra essersi mossa anche la più recente giurisprudenza costituzionale.

Ricorda quindi che anche le modalità e le procedure per la valutazione e il controllo dell'attività dei docenti rientrano

nella nozione di « stato giuridico » e, dunque, nell'ambito riservato al legislatore statale. In tale contesto, il Parlamento potrebbe introdurre, andando a colmare un vuoto attualmente esistente nell'ordinamento, forme di valutazione e di responsabilità del docente, che dovrebbero essere improntate alla predeterminazione dei criteri della valutazione medesima, quale, ad esempio, il raggiungimento di obiettivi formativi predefiniti. La proposta di legge n. 953, partendo da questi presupposti e tenuto conto anche del documento del 9 giugno 2004 elaborato in sede di Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), sul quale le parti sociali di cui all'articolo 22 del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola hanno ritenuto di poter unanimemente convenire rispetto all'obiettivo, assunto dalla predetta norma contrattuale, di individuare meccanismi di carriera professionale per i docenti, definisce uno stato giuridico essenziale che affermi i valori e i principi, a partire da quelli contenuti nella Costituzione, su cui fondare la professione dell'insegnante a tutti i livelli, in tutte le istituzioni scolastiche e formative; una carriera, articolata in tre livelli, docente iniziale, ordinario ed esperto, fondata su modalità e su criteri di valutazione basati sul merito professionale, previsto all'articolo 17, nonché un'articolazione del ruolo che garantisca alle istituzioni scolastiche e formative autonome professionalità e competenze adeguate, certificate, stabili e valutate, di cui all'articolo 12; l'istituzione della figura del « vicedirigente delle istituzioni scolastiche e formative », quale ulteriore livello di carriera, di cui all'articolo 18; un organo di valutazione professionale, ovvero *standard*, prestigio, immagine, promozione, che sia la garanzia « dinamica » dello sviluppo della professione e che sappia escludere con i mezzi e con le tutele opportuni coloro che non possono essere definiti insegnanti, di cui all'articolo 17; un contratto snello, che intervenga sulle materie che gli sono proprie e quindi sui punti che non incidono sulle competenze professionali e sull'organizzazione della carriera, in

particolare, orario, retribuzione, mobilità, nonché riconoscimento dell'autonomia contrattuale di una categoria di professionisti, area autonoma, di cui all'articolo 22. Sottolinea che, in sostanza, la proposta di legge di cui è proponente intende definire una professione che sappia autogovernarsi per la qualità, l'autonomia e la piena responsabilità della funzione, definita come « primaria risorsa professionale della nazione ».

Evidenzia che, con sfumature diverse, ma con la stessa volontà politica di modificare la natura e le finalità degli attuali organi collegiali, nonché la formazione iniziale ed il reclutamento dei docenti, le altre proposte di legge abbinata, vale a dire quelle di Angela Napoli n. 808, di Frassinetti n. 1199 e di De Torre n. 1262, contribuiscono a rafforzare l'intenzione delle forze politiche di maggioranza e di opposizione di procedere nella direzione di una riforma di questi aspetti del sistema educativo. Tutte le proposte riconoscono la necessità di introdurre l'autonomia statutaria nel governo delle istituzioni scolastiche. Rileva, in particolare, che le proposte Napoli e Frassinetti prevedono una articolazione leggermente più allargata degli organi collegiali previsti per legge. La proposta De Torre richiama esplicitamente la parola « governo », ancorché partecipato della scuola punta sull'asse autonomia-valutazione per segnare la discontinuità con gli organi collegiali del 1974. In tutte e tre le indicate proposte, inoltre, si ipotizza anche la riforma degli organi collegiali territoriali raccordati al nuovo impianto costituzionale ed amministrativo, coinvolgimento delle Regioni e degli uffici scolastici regionali; gli Uffici predisporranno in tempo utile per la prosecuzione dei nostri lavori le schede di approfondimento delle leggi abbinata, al fine di poter effettuare in modo più analitico le similitudini e le comparazioni tra le stesse. Si riserva in ogni caso di precisare ulteriormente gli elementi peculiari delle proposte di legge indicate nel prosieguo dell'esame del provvedimento.

Ritiene quindi che l'avvio dell'esame delle proposte di legge in discussione de-

termini nuove e forti aspettative di cambiamento della *governance* delle istituzioni scolastiche. Osserva che non si tratta di norme onerose, che potrebbero però rimotivare dirigenti, docenti e soprattutto famiglie e studenti e dare una dimensione europea alle nostre istituzioni scolastiche. Esprime, per queste ragioni, l'auspicio che la prosecuzione dei lavori, approfondita e partecipata attraverso audizioni e comparazioni, possa condurre in tempi ragionevoli all'approvazione di un testo largamente condiviso e sostenuto idealmente e proceduralmente dal Governo.

Angela NAPOLI (PdL), intervenendo sull'ordine dei lavori, ricorda che oltre alla proposta di legge già abbinata occorrerebbe abbinare le proposte di legge C. 805, 806, 811, 812 e 813 di cui è prima firmataria.

Valentina APREA, *presidente*, avverte che le proposte di legge indicate dalla collega Napoli, che ringrazia per la sua partecipazione ai lavori della Commissione, avendone fatto autorevolmente parte nelle passate legislature, non risultano ancora assegnate all'esame della Commissione. Verranno abbinata alle proposte di legge in esame, una volta verificati i presupposti per l'abbinamento.

Renato FARINA (PdL) esprime un giudizio molto positivo sulle proposte di legge in discussione, in quanto le stesse configurano un sistema di parità scolastica che non è ispirato al principio di una competizione « aggressiva » tra scuola pubblica e scuola privata, bensì al principio di garantire un innalzamento della qualità dell'istruzione. Apprezza in specie il principio latente nelle proposte di legge in esame, in base al quale lo Stato deve essere guida e controllore del sistema di istruzione, ma non più autore del tipo di educazione da impartire. Considera inoltre particolarmente apprezzabile il fatto che le proposte di legge siano state redatte a seguito del coinvolgimento diretto della classe insegnante, della quale viene quindi riconosciuto il lavoro. Evidenzia inoltre che il

confronto effettuato nella relazione con le istituzioni scolastiche degli altri paesi dell'Unione europea aiuta a non considerare la scuola italiana come un'istituzione immutabile. Ritiene d'altra parte che la scuola sia il prodotto della società e che non sia quindi possibile attribuire eccessive responsabilità ad essa, senza allo stesso tempo mirare ad un cambiamento profondo della società. La scuola deve essere anzi il luogo dove si possono esplicitare tutte le differenze, anche quelle religiose; il pluralismo scolastico può in questo senso essere decisivo per far sì che tali differenze siano adeguatamente salvaguardate. Sottolinea peraltro che la circostanza che in molti paesi europei il sistema scolastico sia più avanzato di quello italiano non significa automaticamente che in tali paesi si viva meglio, come è confermato dal fatto che ad esempio in Finlandia si registra una percentuale di suicidi degli adolescenti molto elevata. Per quanto riguarda invece il rapporto alunni-docenti e in particolare la norma del decreto-legge n. 112 che prevede la riduzione del numero degli insegnanti, sottolinea che non sempre un numero più elevato di docenti garantisce maggiore qualità, come dimostrano anche le esperienze di altri Stati europei.

Maria Letizia DE TORRE (PD) esprime l'auspicio e la convinzione che la Commissione possa effettivamente riuscire ad approvare la riforma della scuola proposta dai progetti di legge in esame, ricordando che rivedere l'impalcatura della scuola è fondamentale al fine di conferire maggiore importanza al ruolo svolto dalla scuola nella società. Sottolinea inoltre che la proposta di legge da lei presentata è stata elaborata nei due anni in cui ha avuto esperienze di Governo e che nel corso della precedente legislatura la sua intenzione era sempre stata quella di discutere in ogni caso tale proposta di legge in Parlamento. Considera inoltre fondamentale che la Commissione svolga un numero adeguato di audizioni, anche al di fuori del Comitato ristretto, invitando soggetti realmente competenti sulla materia, e in par-

ticolare le regioni e gli enti locali, con una programmazione ordinata e coerente dell'attività conoscitiva da realizzare a completamento dell'istruttoria legislativa. Rimarca inoltre l'importanza del sistema di valutazione delle scuole e preannuncia inoltre che è in fase di presentazione una sua proposta di legge sullo *status* giuridico dei docenti. Ritiene opportuno inoltre valutare nel corso dell'esame delle proposte di legge in discussione anche il tema del reclutamento dei dirigenti scolastici.

Giovanni Battista BACHELET (PD) ritiene innanzitutto fondamentale che le proposte di legge in discussione chiariscano anche a quale organo spetti nominare il preside o dirigente scolastico. Giudica inoltre fondamentale considerare i riflessi che le proposte di legge possono avere, dal punto di vista costituzionale, su possibili discriminazioni tra istruzione pubblica e privata. Fermo il rispetto del principio del pluralismo educativo, infatti, ritiene si tratti di una esigenza che appare necessario approfondire.

Valentina APREA, *presidente e relatore*, rileva che i meccanismi di scelta di dirigenti sono stabiliti a livello nazionale e che le proposte di legge si occupano invece del sistema di reclutamento dei docenti. Per quel che riguarda invece la questione del finanziamento delle scuole private, rileva che ovviamente i finanziamenti sarebbero concessi solo a scuole accreditate e certificate a livello statale. Nel corso dell'esame delle proposte di legge in discussione non esclude peraltro che alcuni profili possano essere ridefiniti, anche con lo stralcio di alcune materie. In questo senso, si dichiara senz'altro favorevole alla costituzione di un Comitato ristretto per un migliore approfondimento delle diverse tematiche da affrontare.

Manuela GHIZZONI (PD) concorda con la proposta di costituire un Comitato ristretto. Allo scopo di coinvolgere tutti i componenti della Commissione, considera peraltro fondamentale svolgere il confronto con le parti interessate attraverso la

realizzazione di audizioni informali in Commissione.

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

La seduta termina alle 10.15.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 3 luglio 2008. — Presidenza del presidente Valentina APREA.

La seduta comincia alle 10.15.

DL 112/08: Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

C. 1386 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Benedetto Fabio GRANATA (PdL), *relatore*, osserva che il provvedimento in esame reca una serie di interventi relativi allo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, che completano la manovra finanziaria anticipata dal Governo con la presentazione del DPEF 2009-2013 sul quale la Commissione ha già espresso il parere di competenza alla Commissione di merito. Precisa che si soffermerà sugli aspetti di competenza della Commissione, rinviando al testo dell'articolato per le altre disposizioni.

In questo senso, ricorda che l'articolo 15 stabilisce nuove modalità di fruizione dei libri scolastici, prevedendo una disciplina finalizzata a ridurre progressivamente i costi per le famiglie, a partire dall'anno scolastico 2008-2009. Pertanto, il comma 1, facendo salva l'autonomia didattica nell'adozione dei libri di testo delle

scuole di ogni ordine e grado, prevede che, a partire dal primo anno scolastico successivo a quello in corso – ossia, dall'anno scolastico 2008-2009 –, sia data preferenza, nelle scelte degli organi competenti, a libri di testo disponibili, in tutto o in parte, nella rete internet. L'accesso a tali testi da parte degli studenti avviene gratuitamente o dietro pagamento a seconda dei casi previsti dalla normativa vigente. Tale ultima condizione si riferisce, presumibilmente, alla disciplina sulla gratuità dei libri di testo. Il comma 2, primo periodo, del medesimo articolo stabilisce, invece, che nel termine di un triennio a decorrere dall'anno scolastico 2008-2009, quindi, entro l'anno scolastico 2010-2011, i libri di testo per le scuole del primo ciclo dell'istruzione e per gli istituti di istruzione secondaria superiore sono prodotti nelle versioni a stampa, *on line* scaricabile da internet e mista, ovvero, presumibilmente, cartacea e digitale. Il secondo periodo del medesimo comma 2 stabilisce che, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, il collegio dei docenti è tenuto ad adottare esclusivamente libri utilizzabili nelle versioni *on line* scaricabile da internet o mista. L'ultimo periodo fa salve le disposizioni relative all'adozione di strumenti didattici per i soggetti diversamente abili; il comma 3 del medesimo articolo 15 interviene, quindi, sul contenuto e sulla struttura dei libri di testo. Quanto al primo aspetto, stabilisce che essi debbano sviluppare i contenuti essenziali delle indicazioni nazionali dei piani di studio; quanto al secondo, si prevede che i libri di testo possano essere realizzati in sezioni tematiche, corrispondenti ad unità di apprendimento. Si affida, quindi, ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca la determinazione: delle caratteristiche tecniche dei libri di testo nella versione a stampa, anche al fine di assicurarne il contenimento del peso; delle caratteristiche tecniche dei libri di testo nelle versioni *on line* e mista; del prezzo dei libri di testo della scuola primaria e i tetti di spesa dell'intera dotazione libraria per ciascun anno della scuola secondaria

di I e II grado, nel rispetto dei diritti patrimoniali dell'autore e dell'editore. Con riferimento alla nuova modalità di fruizione dei libri di testo, sarebbe opportuno esplicitare il coordinamento con la normativa vigente in materia di comodato e di noleggio, prevista articolo 27, comma 1, legge n. 448 del 1998 e articolo 1, commi 628 ed 629, della legge n. 296 del 2006. L'articolo 15, comma 4, infine, stabilisce che le università e le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, nel rispetto della loro autonomia, adottano linee di indirizzo ispirate ai principi recati dai commi precedenti. Alla luce del disposto del comma 4, segnala quindi l'opportunità di integrare la rubrica dell'articolo con un riferimento ai testi universitari.

Aggiunge quindi che l'articolo 14, comma 1, reca invece autorizzazioni di spesa per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015 in attuazione dell'adempimento degli obblighi internazionali assunti dal governo italiano nei confronti del *Bureau International des Expositions* (BIE), per un totale di 1.486 milioni di euro da stanziare tra il 2009 e il 2015, prevedendo 30 milioni di euro, per il 2009; 45, per il 2010; 59, per il 2011; 223, per il 2012; 564, per il 2013; 445, per il 2014; 120, per il 2015. Ricorda altresì che, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, per i fini di cui al comma 1, il sindaco di Milano *pro tempore*, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, è nominato Commissario straordinario del Governo per l'attività preparatoria urgente. Viene altresì prevista l'emanazione, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Presidente della Regione Lombardia e i rappresentanti degli enti locali interessati, volto alla istituzione degli organismi per la gestione delle attività, compresa la previsione di un tavolo istituzionale per il governo complessivo degli interventi regionali e sovra regionali presieduto dal Presidente della Regione Lombardia *pro tempore*; fissazione dei criteri

di ripartizione e delle modalità di erogazione dei finanziamenti.

Aggiunge che di competenza della Commissione è anche l'articolo 16, che prevede al comma 1 la facoltà per le università pubbliche di trasformarsi in fondazioni di diritto privato. Quanto all'ambito soggettivo di applicazione, la norma fa riferimento alle « università pubbliche ». In tale categoria dovrebbero, dunque, ritenersi incluse anche le università non statali, che, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza, sono qualificate come « enti pubblici non economici ». Le disposizioni in commento disciplinano: la procedura di trasformazione delle università in fondazioni; alcuni principi relativi allo *status* delle fondazioni e al regime giuridico applicabile; le forme di vigilanza e controllo statali sulle università costituite in fondazioni. Per quanto riguarda la procedura di trasformazione, è richiesta una delibera del Senato accademico, adottata a maggioranza assoluta, successivamente approvata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La trasformazione produce effetti a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di adozione della delibera, secondo quanto stabilito dal comma 1. Contestualmente alla delibera di trasformazione, sono adottati lo statuto e i regolamenti di amministrazione e di contabilità della fondazione, ugualmente sottoposti ad approvazione con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con del Ministro dell'economia, in base al disposto del comma 6; lo statuto può prevedere l'ingresso nella fondazione di nuovi soggetti, pubblici o privati. Per effetto della trasformazione, la fondazione subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dell'università, ivi inclusa la titolarità del patrimonio; inoltre, la fondazione acquista la proprietà dei beni immobili già in uso all'università mediante decreto di trasferimento dell'Agenzia del demanio al fondo di dotazione della medesima fondazione, secondo quanto stabilito dal comma 2, mentre gli atti di trasformazione e di

trasferimento degli immobili sono esenti da imposte e tasse, ai sensi del comma 3. Quanto agli elementi distintivi delle università costituite in fondazione, l'articolo 16 precisa che si tratta di enti non commerciali che operano nel rispetto dei principi di economicità della gestione. In analogia con gli aspetti che, secondo l'opinione prevalente in dottrina, caratterizzano gli enti del libro I del codice civile, inoltre, non viene ammessa in alcun modo la distribuzione degli utili, vale a dire che vi è assenza del cosiddetto lucro soggettivo. Eventuali rendite, proventi o utili derivanti dallo svolgimento delle attività statutarie della fondazione, cosiddetto lucro oggettivo, devono essere interamente reimpiegati in funzione degli scopi istituzionali dell'ente, ai sensi del comma 4. Nei confronti delle università costituite in fondazioni sono, inoltre, previste alcune esenzioni ed agevolazioni fiscali dal comma 5 dell'articolo in commento. In particolare, sono esenti da tasse, imposte indirette ed eventuali ulteriori diritti, i trasferimenti, a titolo di contributo o di liberalità, in loro favore, mentre le spese notarili per gli atti di donazione sono ridotte del 90 per cento. I contributi e le liberalità sono interamente deducibili dal reddito del soggetto erogante. Il comma 8 riconosce poi esplicitamente alle fondazioni universitarie: autonomia contabile. È, infatti, specificato dal comma 7 che le fondazioni adottano un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, fermo restando il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; che esse hanno autonomia organizzativa e gestionale, precisando che la gestione economica finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio e che il bilancio viene redatto con periodicità annuale, in base al comma 9. È altresì precisato dal comma 9 che «resta fermo il sistema di finanziamento pubblico» e che, in tale ambito, l'entità dei finanziamenti privati di ciascuna fondazione costituisce elemento di valutazione «a fini perequativi». Dalla lettura della norma, si evince dunque che

le università costituite in fondazioni rimangono destinatarie dei finanziamenti statali e che si applica un modello di ripartizione dei contributi pubblici che tiene in considerazione l'ammontare dei contributi privati alle singole fondazioni per garantire criteri di equità, nella ripartizione delle medesime risorse.

Rileva quindi che in relazione al personale amministrativo delle fondazioni, il comma 13 prevede, poi, in via transitoria, l'applicazione del trattamento economico e giuridico vigente alla data di entrata del decreto, fino alla stipulazione del primo contratto collettivo di lavoro. Quanto alla vigilanza sulle fondazioni, le relative funzioni sono attribuite al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che le esercita di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Oltre all'approvazione ministeriale della delibera di trasformazione, dello statuto e dei regolamenti, si prevede una rappresentanza obbligatoria delle due amministrazioni vigilanti all'interno del collegio sindacale di ciascuna fondazione, in base al disposto del comma 10. È, inoltre, disciplinata l'ipotesi di commissariamento della fondazione: qualora il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca riscontri gravi violazioni di legge relative alla corretta gestione della fondazione stessa da parte dei suoi organi di amministrazione o di rappresentanza, nomina un commissario straordinario (senza oneri a carico del bilancio dello Stato) ed entro sei mesi procede alla nomina dei nuovi amministratori della fondazione, nel rispetto delle norme previste nel relativo statuto, in base al dettato del comma 12. Il controllo sulla gestione finanziaria delle fondazioni è, invece, attribuito dal comma 11 alla Corte dei conti, che lo esercita nelle forme previste dalla legge n. 259 del 1958 e riferisce annualmente al Parlamento. Da ultimo, in relazione alla disciplina applicabile alle fondazioni universitarie, si prevede, con un rinvio di carattere generale, che continuano ad applicarsi tutte le disposizioni vigenti per le università statali, in quanto compatibili con le disposizioni dell'articolo in esame e con la natura

privatistica delle fondazioni medesime, secondo quanto previsto dal comma 14. Segnala, al riguardo, l'opportunità di indicare almeno l'ambito oggettivo delle disposizioni applicabili alle università statali che si applicherebbero anche alle fondazioni.

Ricorda ancora che l'articolo 17 prevede la soppressione della Fondazione IRI disponendo, da un lato, il trasferimento delle dotazioni patrimoniali e dei rapporti giuridici alla Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia, dall'altro, l'attribuzione del patrimonio storico e documentale ad una società a totale controllo statale. Il comma 1 dispone la soppressione della Fondazione IRI dal 1° luglio 2008 allo scopo di realizzare una redistribuzione di ingenti risorse pubbliche verso il sostegno e l'incentivazione di progetti di ricerca d'eccellenza ed innovativi considerato, altresì, l'esaurimento delle finalità originariamente perseguite dall'istituto. Il comma 2 stabilisce che le dotazioni patrimoniali e ogni altro rapporto giuridico della Fondazione IRI, in essere al 1° luglio 2008, sono devolute alla Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia. Il comma 3 prevede che il patrimonio storico e documentale della Fondazione IRI sia devoluto, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ad una società totalmente controllata dallo Stato al fine di curarne la conservazione. Con lo stesso decreto il Ministro è autorizzato a disporre la successione della predetta società in eventuali rapporti di lavoro che sono ancora in essere con la Fondazione IRI al 1° luglio 2008, ovvero altri rapporti giuridici attivi o passivi che dovessero risultare incompatibili con le finalità o l'organizzazione della Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia. Il comma 4 specifica che le risorse devolute alla Fondazione IIT devono essere destinate esclusivamente al finanziamento di programmi per la ricerca applicata finalizzati alla realizzazione di progetti in settori tecnologici altamente strategici e alla creazione di una rete di infrastrutture di ricerca di alta tecnologia localizzate presso primari centri di ricerca pubblici e privati. Il comma 5, infine, stabilisce che la

Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia provvede agli adempimenti di cui all'articolo 20 delle disposizioni di attuazione del codice civile.

Sottolinea quindi che l'articolo 26 del decreto-legge delinea una nuova procedura per addivenire alla soppressione di enti pubblici, destinata ad aggiungersi e ad integrare i precedenti interventi in materia, ed in particolare il più recente, quello introdotto dai commi 634 e seguenti dell'articolo 2 della legge finanziaria 2008, legge 24 dicembre 2007, n. 244. Il comma 1 dell'articolo in commento dispone la soppressione *ipso iure*, senza necessità di ulteriori adempimenti, delle seguenti categorie di enti pubblici: enti pubblici non economici aventi una dotazione organica inferiore alle 50 unità; enti di cui all'articolo 2, comma 636, della legge finanziaria 2008 – più propriamente – gli enti menzionati nell'allegato A alla legge finanziaria stessa, che il citato comma 636 richiama. Il comma 3 del testo in esame, peraltro, novellando l'allegato A, integra l'elenco con l'aggiunta dei seguenti tre enti Ente italiano montagna (*rectius*: «Ente italiano della montagna»); Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente; Istituto agronomico per l'oltremare. Tornando al comma 1, si rileva che la soppressione è destinata ad acquistare efficacia il sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame (25 giugno 2008) cioè alla data del 24 agosto 2008, a meno che, entro il quarantesimo giorno successivo alla stessa data (4 agosto 2008) un decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa provveda a confermare la sussistenza di taluni tra questi enti, ovvero ad attribuirne le funzioni ad organi diversi dal Ministero che riveste competenza primaria nella materia. Ritiene peraltro che non appare chiaro se, in quest'ultimo caso, il decreto che dispone il trasferimento di funzioni possa o debba disporre anche in ordine alla soppressione dell'ente. Ricorda che restano, comunque, esclusi dalla soppressione di diritto gli ordini professionali e le loro federazioni; le federazioni sportive; gli

enti parco; gli enti di ricerca, gli enti non inclusi nell'elenco ISTAT pubblicato in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge finanziaria 2005, legge 30 dicembre 2004, n. 311. Il menzionato elenco individua le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato. Le funzioni esercitate dagli enti soppressi, con le relative risorse finanziarie ed umane, sono attribuite all'amministrazione vigilante; quest'ultima succede all'ente « a titolo universale » in ogni rapporto, « anche controverso ». Diversamente da quanto previsto dalla disciplina recata nella legge finanziaria 2008, il trasferimento di funzioni e risorse e la successione nei rapporti giuridici non è rimessa a successivi atti di natura regolamentare o amministrativa, ma discende direttamente dalla disposizione legislativa. La concreta individuazione dell'amministrazione subentrante — da individuare in quella che per legge, esercita la vigilanza sull'ente — nonché delle risorse e dei rapporti in essere, è dunque rimessa all'amministrazione medesima, con la sola precisazione che, qualora gli enti da sopprimere siano sottoposti alla vigilanza di più Ministeri, le funzioni sono attribuite al Ministero che riveste « competenza primaria » nella materia. La stessa individuazione degli enti soppressi è effettuata *ex post* dai ministri vigilanti che, entro i novanta giorni successivi (alla scadenza, è da ritenere, del precedente termine di sessanta giorni) ne danno comunicazione ai ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa. Il comma 2 del medesimo articolo 26 reca quindi un'altra fattispecie di soppressione *ipso iure*, avente ad oggetto « tutti gli altri enti pubblici non economici di dotazione organica superiore a quella di cui al comma 1 ». Questi ultimi sono soppressi, con decorrenza 31 dicembre 2008, e le relative funzioni trasferite al ministero vigilante, qualora entro il medesimo termine non siano stati « individuati dalle rispettive amministrazioni » (cioè, è da intendersi, dai ministeri vigilanti medesimi) ai fini della loro conferma, riordino o trasformazione ai sensi del (sopra illustrato) comma 634 dell'articolo

2 della legge finanziaria 2008. Ritiene, inoltre, poco chiaro se le categorie di enti che il comma 1 esclude dalla soppressione siano sottratte o meno anche alla procedura di riordino/soppressione prevista dal successivo comma 2. Dal tenore della norma, sembra desumersi che entro il 31 dicembre 2008 deve sopravvenire, ma non è precisato con quale atto, la mera « individuazione » degli enti sottratti alla soppressione; il comma non fissa invece un termine per l'effettiva adozione dei regolamenti di delegificazione destinati a riordinare o trasformare gli enti medesimi. La destinazione delle risorse finanziarie, strumentali e di personale degli enti soppressi è rimessa a un decreto, di natura non regolamentare, adottato dal ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, d'intesa, o *rectius* di concerto, con i ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e sentiti i ministri interessati. Il decreto è corredato da una « situazione contabile ». In caso di incapienza della dotazione organica del Ministero di cui al secondo periodo, si applica l'articolo 3, comma 128, della legge in esame. Al personale che rifiuta il trasferimento si applicano invece le disposizioni in materia di eccedenza e mobilità collettiva disciplinate dagli articoli 33 e seguenti del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che regola il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Il comma 4 dell'articolo in commento novella quindi il più volte citato articolo 2, comma 634, della legge finanziaria 2008 modificando, in conformità all'attuale composizione del Governo, l'indicazione dei ministri competenti a proporre i regolamenti di riordino o trasformazione degli enti pubblici: al ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione subentrano i ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa. Il successivo comma 5 apporta una modifica all'articolo 1, comma 4, della legge n. 165 del 2007, recante una delega legislativa al Governo per il riordino degli enti di ricerca. Ai sensi del citato comma 4, i decreti legislativi attuativi della delega

sono emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze; il comma in esame prevede, in aggiunta, anche il concerto del Ministro per la semplificazione normativa. Con riguardo alla disposizione di cui al comma 5, che modifica le modalità di esercizio di una delega legislativa al Governo, si ricorda che, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, il Governo non può, mediante decreto-legge, « conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione ».

Ricorda ancora che l'articolo 44 del decreto-legge in commento prevede il riordino, mediante un regolamento di delegificazione, della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria. La materia è attualmente regolata, in via principale, dalle disposizioni contenute nelle leggi n. 250 del 1990 e n. 62 del 2001, più volte modificate, nonché da ulteriori norme legislative e regolamentari successivamente intervenute. Il regolamento deve essere emanato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, previo parere del Ministro per la semplificazione normativa. Sono previsti due principi direttivi ai quali il regolamento di riordino della materia deve uniformarsi. Il primo riguarda la semplificazione della documentazione necessaria per accedere ai contributi e dei criteri di calcolo dei contributi stessi. In ogni caso, per accedere ai contributi si richiede: la prova dell'effettiva distribuzione e messa in vendita della testata, al posto della attuale dichiarazione relativa alla tiratura; l'adeguata valorizzazione dell'occupazione professionale. Il secondo principio attiene invece alla semplificazione delle fasi del procedimento di erogazione. In particolare, la nuova disciplina dovrà garantire, anche mediante l'ausilio delle procedure informatizzate, che il contributo sia effettivamente erogato entro e non oltre l'anno successivo a quello di riferimento. La norma in esame infine stabilisce che il

riordino non deve comportare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e che le somme stanziare nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria costituiscono limite massimo di spesa per il settore.

Aggiunge che l'articolo 63, comma 3, incrementa invece di 200 milioni di euro, per l'esercizio 2008, il « Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche », istituito dall'articolo 1, comma 601, della legge finanziaria 2007, nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione. La relazione al disegno di legge di conversione specifica che la disposizione è necessaria per consentire alle istituzioni scolastiche di effettuare acquisti di beni e servizi indispensabili a garantirne l'efficienza, anche in relazione ai debiti pregressi accumulati dalle istituzioni stesse. Ricorda, a tal proposito che l'articolo 1, comma 601, della legge finanziaria 2007, nell'ottica di migliorare le procedure di spesa ha disposto la riagggregazione degli stanziamenti di varie unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione in due soli Fondi, destinati, rispettivamente, al funzionamento delle istituzioni scolastiche ed alle competenze dovute al personale della scuola, con esclusione degli stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato. La disposizione avrebbe permesso la diretta assegnazione delle risorse alle istituzioni scolastiche, eliminando le fasi intermedie del transito di somme dagli Uffici scolastici regionali alle contabilità speciali degli Uffici scolastici provinciali e da queste alle scuole. Va segnalato tuttavia che, nello stato di previsione del Ministero relativo al 2008, riarticolato secondo la riclassificazione del bilancio dello Stato in Missioni e Programmi, gli stanziamenti dei due Fondi sono stati nuovamente distribuiti, senza una specifica previsione normativa di rango primario, in diversi capitoli relativi al personale ed al funzionamento delle scuole facenti capo ai quattro Programmi, riferiti alla Missione Istruzione scolastica, intitolati ai diversi gradi dell'istruzione. Evidenzia quindi che il Fondo per il funzionamento è rispettivamente ripartito: Programma 1.2 « Istru-

zione prescolastica », unità di voto 1.2.1 (cap. 1195): 59,9 milioni di euro; Programma 1.3 « Istruzione elementare » – unità di voto 1.3.1 (cap. 1204): 114,5 milioni di euro; Programma 1.4 « Istruzione secondaria inferiore » – unità di voto 1.4.1 (cap. 1196): 38,0 milioni di euro; Programma 1.5 « Istruzione secondaria superiore », unità di voto 1.5.1 (cap. 1194): 107,5 milioni di euro. Ritiene quindi che, con riguardo a quanto sopra esposto, occorrerebbe chiarire con quali criteri si procederà al riparto dello stanziamento disposto dalla norma in commento tra le istituzioni appartenenti ai diversi ordini di scuole. Il medesimo articolo 63, al comma 9, prevede poi un rifinanziamento delle risorse a favore del CONI, estendendo al triennio 2009-2011 il contributo statale stabilito in 450 milioni di euro annui per il quadriennio 2005-2008 dall'articolo 1, comma 282, della legge finanziaria per il 2005. Tale finanziamento era destinato al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, al graduale riequilibrio finanziario della Coni Servizi S.p.a. e comprendeva il contributo straordinario finalizzato alla preparazione degli atleti per i Giochi olimpici invernali di Torino 2006 e per i Giochi olimpici di Pechino 2008.

Ricorda inoltre che l'articolo 64 del decreto-legge, sempre di competenza della Commissione, individua una serie di misure volte alla riorganizzazione del servizio scolastico, con riguardo all'organico dei docenti e del personale ATA, amministrativo, tecnico, ausiliario, nonché all'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico. La concreta indicazione e la scansione degli interventi sono demandate ad un piano programmatico, predisposto dal Governo d'intesa con la Conferenza Unificata e previo parere parlamentare, ed a successivi regolamenti di delegificazione. La disposizione quantifica, infine, le economie di spesa da conseguire per i prossimi esercizi finanziari e riserva il 30 per cento dei risparmi all'incremento delle risorse contrattuali per la valorizzazione e la carriera del personale della scuola. In particolare, i commi 1 e 2 dell'articolo in esame dispongono il ridimensionamento

delle dotazioni organiche dei docenti, attraverso l'incremento graduale, a partire dall'anno scolastico 2009-2010, del rapporto alunni/docente nel prossimo triennio scolastico, fino al raggiungimento di un punto entro l'anno scolastico 2011-2012; il ridimensionamento del personale ATA, attraverso la riduzione del 17 per cento della consistenza accertata nell'anno scolastico 2007-2008, da conseguire nel triennio 2009-2011. L'ultimo periodo del comma 2 specifica che il decremento annuo deve essere pari ad un terzo della riduzione complessiva e che restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 411 e 412, della legge finanziaria 2008. Si segnala in proposito che l'articolo 2, commi 411 e 412, della legge finanziaria citata reca misure di razionalizzazione della rete scolastica, con particolare riferimento alla formazione delle classi ed alla riconversione del personale docente, secondo il comma 411. Inoltre, si procede con il comma 412 alla quantificazione delle economie di spesa discendenti da tali interventi nonché dall'attuazione delle misure previste dall'articolo 1, commi 605-619, della legge finanziaria 2007. Ritiene che non sia chiaro il riferimento a tali disposizioni nell'ambito di un comma concernente le dotazioni organiche del personale ATA; presumibilmente, il periodo si riferisce al complesso delle misure disposte dai commi 1 e 2 dell'articolo in commento ed intende specificare che restano ferme le misure di razionalizzazione della rete scolastica e le economie di spesa già indicate dall'articolo 2, commi 411 e 412, della legge finanziaria 2008. In tal caso, potrebbe trattarsi di precisazione ultronea, dal momento che il comma 6 reca già conferma delle disposizioni recate dall'articolo 2, commi 411-412 della legge finanziaria 2008. I commi 3 e 4 indicano gli strumenti normativi finalizzati a perseguire gli obiettivi di risparmio delineati nei commi precedenti. Si tratta in particolare di un piano programmatico – da adottare entro 45 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge – risultante dal concerto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca con il Ministro dell'economia

e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario; uno o più regolamenti di delegificazione, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 entro 12 mesi dall'adozione del Piano. Questi ultimi, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, procederanno ad una revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico con riguardo a classi di concorso del personale docente; curricoli dei diversi ordini di scuola, anche attraverso la revisione dei piani di studio e degli orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali; criteri di formazione delle classi; organizzazione didattica della scuola primaria; parametri per la determinazione della consistenza degli organici del personale docente ed ATA; assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali. Segnala inoltre che la disciplina affidata ai regolamenti sopra citati è attualmente recata per lo più da decreti ministeriali. I commi 5, 7 e 8 del medesimo articolo 64 prevedono invece altre misure organizzative per l'attuazione della manovra. In particolare il comma 5 attribuisce ai dirigenti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed ai dirigenti scolastici la responsabilità per la realizzazione delle nuove disposizioni, prescrivendo in caso contrario l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge a dai contratti collettivi. Il successivo comma 7, pur ribadendo le competenze istituzionali di controllo e verifica del Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca e del Ministro dell'economia e delle finanze, dispone la costituzione – tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – di un apposito comitato di verifica tecnico-finanziaria, composto da rappresentanti dei due Ministeri, che opereranno a titolo gratuito; ad esso è affidato il monitoraggio del processo attuativo della manovra, segnalando eventuali scostamenti. Il comma 8 prevede che, qualora non si conseguano le prescritte economie di spesa – di cui

al comma 6 –, si applichi la clausola di salvaguardia, introdotta dall'articolo 1, comma 621, lettera b), della legge finanziaria 2007, consistente nella riduzione lineare delle dotazioni di bilancio del Ministero – ad eccezione di quelle destinate alle competenze per il personale – fino alla concorrenza dei risparmi da realizzare. Ricorda, tuttavia, che la clausola sopra descritta non ha trovato applicazione per l'anno 2007 in relazione alla deroga disposta dall'articolo 12, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007. Il comma 6 dell'articolo in commento quantifica quindi le economie di spesa discendenti dalle misure indicate. È prescritto che, ferme restando le misure di razionalizzazione e le economie disposte dall'articolo 2, commi 411 e 412, della legge finanziaria 2008, l'adozione delle misure di riorganizzazione del servizio scolastico determini risparmi lordi non inferiori a 456 milioni di euro anno 2009; 1.650 milioni di euro, per l'anno 2010; 2.538 milioni di euro per l'anno 2011; 3.188 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2012. Tali economie si sommano, pertanto, a quelle già indicate dalla legge finanziaria 2008, ai sensi dell'articolo 2, comma 412, e cioè 535 milioni di euro per l'anno 2008; 897 milioni di euro per l'anno 2009; 1.218 milioni di euro per l'anno 2010; 1.432 milioni a decorrere dall'anno 2011. Il comma 9 del medesimo articolo 64 riserva quindi – a decorrere dal 2010 – il 30 per cento delle economie conseguite, come determinate dal comma 6, all'incremento delle risorse finanziarie destinate dalla contrattazione alla valorizzazione del personale della scuola – denominazione comprendente personale docente e ATA –, costituendo a tal fine un apposito Fondo nello stato di previsione del Ministero. Le somme in questione saranno iscritte in bilancio a decorrere dall'anno successivo alla realizzazione delle economie e rese disponibili con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca subordinatamente alla verifica dell'effettivo ed integrale conseguimento delle stesse.

Evidenzia quindi che l'articolo 66 reca disposizioni inerenti alle assunzioni di personale e alla stabilizzazione del personale precario di pubbliche amministrazioni, volte a contenere ulteriormente il *turn over* presso le pubbliche amministrazioni. In particolare, il comma 7 provvede a sostituire l'articolo 3, comma 102, della legge finanziaria per il 2008, legge n. 244 del 2007, che recava disposizioni concernenti limitazioni alla possibilità di assumere personale a tempo indeterminato per l'anno 2010. Il testo previgente del richiamato articolo 3, comma 102, infatti, prevedeva, per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523, della legge finanziaria per il 2007, la possibilità di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato per l'anno 2010 nei limiti di un contingente di personale corrispondente ad una spesa complessiva pari al 60 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Tale disposizione, in sostanza, incideva, dettando limiti più restrittivi, sulla possibilità per le suddette amministrazioni di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2010, dal momento che l'articolo 1, comma 103, della legge n. 311 del 2004, legge finanziaria 2005, così come novellato dall'articolo 1, comma 537, della legge n. 296 del 2006, legge finanziaria 2007, aveva previsto che, a partire dall'anno 2010, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del medesimo decreto – in sostanza, la generalità delle pubbliche amministrazioni – potessero assumere personale a tempo indeterminato – dopo aver esperito le procedure di mobilità – entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente. Segnala, peraltro, che il successivo comma 105 dell'articolo 1 della legge n. 296 ha provveduto a novellare il comma 103 della legge n. 311 del 2004, facendo decorrere l'applicazione della relativa disposizione dal 2011 anziché dal 2010. Osserva, in particolare, che i commi 13 e 14 recano disposizioni specifiche sulle assunzioni nei comparti universitario e

della ricerca. Ai sensi del comma 13, infatti, si conferma l'applicazione delle disposizioni di cui al precedente comma 7, per il triennio 2009-2011 e fermi restando i limiti di cui all'articolo 1, comma 105 della citata legge n. 311 del 2004, nei confronti del personale delle università. In sostanza, per il triennio di riferimento si dispone un limite al *turn over* per ciascun anno pari al 20 per cento delle cessazioni verificatesi l'anno precedente. Il predetto comma 105 ha previsto che, a decorrere dall'anno 2005, che le università adottino programmi triennali – che ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 7 del 2005 debbono essere formulati dalle università ed inviati per la valutazione al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca entro il 31 marzo 2005 – del fabbisogno di personale, docente, ricercatore e tecnico; a tempo determinato e indeterminato, tenuto conto delle risorse a tal fine stanziare nei rispettivi bilanci; per tale profilo viene esteso alle università il sistema di programmazione già applicato nelle amministrazioni statali. Lo stesso comma ha altresì stabilito che i programmi adottati dalle università siano valutati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai fini della coerenza con le risorse stanziare nel fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO); viene inoltre espressamente ribadito che la spesa per il personale di ciascun ateneo non deve superare il limite del 90 per cento della quota del Fondo, secondo quanto già disposto dalla normativa vigente. Lo stesso comma dispone altresì che nei limiti previsti sia compreso, per l'anno 2009, anche il personale oggetto di procedure di stabilizzazione in possesso degli specifici requisiti previsti dalla normativa vigente; nei confronti delle università per l'anno 2012 si applichino le disposizioni di cui al comma 9, prevedendo una riduzione del *turn over* dal 100 per cento al 50 per cento delle cessazioni avvenute nel 2011; le limitazioni indicate non si applichino alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette; il fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui

all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge n. 537 del 1993, venga ridotto di 63,5 milioni di euro per l'anno 2009, di 190 milioni di euro per l'anno 2010 di 316 milioni di euro per l'anno 2011 di 417 milioni di euro per l'anno 2012 e di 455 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013. Osserva, infine, che il comma 14 prevede la facoltà, relativamente al triennio 2010-2012, per gli enti di ricerca, di procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato entro i limiti individuati dall'articolo 1, comma 643, della legge n. 296 del 2006. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere in ciascuno dei predetti anni non può eccedere le unità cessate nell'anno precedente.

Rileva quindi che l'articolo 69, comma 1, del decreto-legge dispone invece che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la progressione economica automatica degli stipendi prevista dagli ordinamenti di appartenenza per le categorie di personale in regime di diritto pubblico, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001, si sviluppi in classi ed aumenti periodici triennali con effetto sugli automatismi di anzianità biennali in corso di maturazione al 1° gennaio 2009, ferme restando le misure percentuali in vigore. Secondo quanto affermato nella relazione illustrativa che accompagna il provvedimento, l'intervento comporta « la riduzione di un terzo del valore della progressione economica degli stipendi per classi ed aumenti periodici biennali delle categorie di personale » in regime di diritto pubblico, cioè delle « uniche categorie che mantengono, insieme alla scuola, un meccanismo retributivo con sviluppi automatici in ragione dell'anzianità di servizio ». La stessa relazione sottolinea, inoltre, che « il meccanismo di crescita, ancorché ridotto, appare sufficiente a garantire lo sviluppo economico delle retribuzioni ». Il comma 2 dell'articolo in esame stima i risparmi per il sistema universitario, derivanti dall'applicazione del meccanismo di cui al comma 1, in 40 milioni di euro per il 2009; 80 milioni di euro per il 2010

e il 2011; 120 milioni di euro per il 2012; 160 milioni di euro a partire dal 2013. Il risparmio sarà realizzato mediante versamento allo Stato da parte delle singole università delle relative risorse secondo modalità che dovranno essere definite dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, assicurando le necessarie attività di monitoraggio. Le risorse trasferite sono imputate al Capo X, capitolo 2368 dello stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato, entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze, già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Aggiunge che l'articolo 72 reca alcune disposizioni concernenti lo stato di servizio e il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici. In particolare, si prevede l'introduzione dell'istituto dell'esonero dal servizio, consistente nella possibilità, per i dipendenti pubblici prossimi al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo, di usufruire su richiesta, appunto dell'esonero dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità massima contributiva di 40 anni, commi 1-6; la facoltà, per le pubbliche amministrazioni, di accogliere la richiesta da parte del dipendente pubblico di permanere in servizio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo in relazione a determinati parametri soggettivi ed oggettivi, commi 7-10; la possibilità per le amministrazioni di risolvere, con preavviso di sei mesi, il rapporto di lavoro del personale dipendente con almeno 40 anni di anzianità contributiva, comma 11. Più specificamente, ai sensi del comma 1, per gli anni 2009, 2010 e 2011, il personale in servizio presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le Agenzie fiscali, la Presidenza del Consiglio dei ministri, gli enti pubblici non economici, le università, le istituzioni ed enti di ricerca nonché gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, può richiedere l'esonero dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzia-

nità massima contributiva di 40 anni. La richiesta di esonero dal servizio, che è irrevocabile, deve essere presentata dai soggetti interessati, improrogabilmente, entro il 1° marzo di ciascun anno, a condizione che entro l'anno solare raggiungano il requisito minimo di età richiesto. Viene espressamente escluso dalla possibilità di fruire dell'esonero dal servizio il personale della scuola. Il successivo comma 2 dispone la facoltà delle amministrazioni pubbliche di accogliere la richiesta di esonero, sulla base delle proprie esigenze funzionali, con priorità al personale interessato da processi di riorganizzazione della rete centrale e periferica o di razionalizzazione o appartenente a qualifiche di personale per le quali è prevista una riduzione di organico. I commi 3, 4 e 5 recano disposizioni inerenti, rispettivamente, al trattamento economico del personale interessato dall'esonero, al trattamento previdenziale e di quiescenza nonché al regime di incompatibilità con altre attività lavorative. Più specificamente, durante il periodo di esonero dal servizio al dipendente spetta, come previsto al comma 3 un trattamento economico temporaneo pari al 50 per cento di quello complessivamente goduto, per competenze fisse ed accessorie, al momento del collocamento nella nuova posizione. Tale percentuale è elevata al 70 per cento qualora il dipendente pubblico, durante tale periodo, svolga in modo continuativo ed esclusivo attività di volontariato, opportunamente documentata e certificata, presso ONLUS, associazioni di promozione sociale, organizzazioni non governative che operano nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, ed altri soggetti da individuare con un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento in esame. Lo stesso comma, inoltre, stabilisce che, fino al collocamento a riposo del personale in posizione di esonero, gli importi del trattamento economico posti a carico dei fondi unici di amministrazione non possono essere utilizzati per nuove finalità. Il successivo comma 4 afferma il diritto, per il dipendente posto

in esonero, a fruire di un identico trattamento di quiescenza e previdenza rispetto ai dipendenti rimasti in servizio all'atto del collocamento a riposo per raggiunti limiti di età. Ai sensi del comma 5, il richiamato trattamento economico temporaneo spettante durante il periodo di esonero dal servizio è cumulabile con altri redditi derivanti da prestazioni lavorative rese dal dipendente come lavoratore autonomo o per collaborazioni e consulenze con soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 o società e consorzi dalle stesse partecipati. In ogni caso, non è consentito l'esercizio di prestazioni lavorative da cui possa derivare un pregiudizio all'amministrazione di appartenenza. In relazione alle economie effettivamente derivanti dal collocamento in posizione di esonero dal servizio, certificate dai competenti organi di controllo, si prevede inoltre la facoltà, per le amministrazioni di appartenenza, di procedere, previa autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze, ad assumere personale in via anticipata rispetto a quelle consentite dalla normativa vigente per l'anno di cessazione dal servizio per limiti di età del dipendente collocato in posizione di esonero. Tali assunzioni vengono scomputate da quelle consentite in tale anno, in base al dettato del comma 6. Il comma 7 rimette invece alla valutazione dell'amministrazione interessata la concessione della possibilità per i dipendenti pubblici di permanere in servizio per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 in precedenza totalmente demandata alla volontà dei dipendenti stessi, quindi configurata come un diritto soggettivo. Il comma in esame, infatti, aggiungendo due periodi al richiamato comma 1 dell'articolo 16, prevede, come accennato in precedenza, la facoltà dell'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la

richiesta in relazione a determinati parametri, quali la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'andamento efficiente dei servizi. La domanda di trattenimento va presentata all'amministrazione di appartenenza dai 24 ai 12 mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento. Aggiunge che i commi da 8 a 10 recano disposizioni procedurali e transitorie. In particolare: il comma 8 fa salvi i trattenimenti in servizio in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, nonché quelli già disposti con decorrenza anteriore al 31 dicembre 2008; con il comma 9 si prevede altresì l'obbligo, per le amministrazioni di cui al comma 7, di riconsiderare, con provvedimento motivato, i provvedimenti di trattenimento in servizio già adottati con decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009; con il comma 10 si dispone la decadenza dei trattenimenti in servizio già autorizzati con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2010, stabilendo il contestuale obbligo, per i dipendenti interessati, alla presentazione di una nuova istanza, nei termini previsti dal richiamato comma. Ricorda, infine, che il comma 11 prevede la facoltà per le amministrazioni pubbliche, in caso di compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente, di risolvere, fermo restando quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenze dei trattamenti pensionistici, il rapporto di lavoro con un preavviso di un anno. Gli specifici criteri e le modalità applicative dei principi della disposizione in esame, relativamente al personale dei comparti sicurezza e difesa, tenendo conto delle rispettive peculiarità ordinamentali, sono definiti con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri dell'interno e della difesa.

Rileva, ancora, che l'articolo 74 dispone che tutte le amministrazioni statali e varie categorie di enti pubblici nazionali ridimensionino, entro il 31 ottobre 2008, gli assetti organizzativi esistenti secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, riducendo in corrispondenza le dotazioni organiche. L'articolo indicato dispone altresì la riorganizzazione delle strutture periferiche delle amministrazioni statali; alle amministrazioni inadempienti è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto. Precisa che secondo la relazione illustrativa, lo scopo è quello di completare il processo di riorganizzazione e di accorpamento delle amministrazioni centrali contenuto nelle ultime leggi finanziarie, con l'adozione di misure strutturali finalizzate all'effettivo contenimento dei costi e alla razionalizzazione della spesa degli apparati pubblici centrali e periferici. Evidenzia che la disposizione ha quali destinatari, ai sensi del comma 1 le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, ivi comprese – precisa la disposizione – la Presidenza del Consiglio e le agenzie, incluse le agenzie fiscali; gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Il ridimensionamento degli assetti organizzativi dovrà essere attuato da tali organismi « secondo i rispettivi ordinamenti »; per quanto riguarda i Ministeri – è da ritenersi – mediante i regolamenti di organizzazione di cui all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988. Esso dovrà comportare la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento, sulla base di criteri puntualmente indicati dalla norma ed orientati verso la concentrazione delle funzioni e l'accorpamento delle strutture. In quest'ottica, è prevista anche la possibilità di pervenire ad accordi tra le amministrazioni per l'esercizio unitario di funzioni logistiche e strumentali, incluse quelle di gestione del personale, in base al disposto del comma 2; anche le dotazioni organiche

del personale dirigenziale e non dirigenziale dovranno essere di conseguenza ridotte. Sottolinea che obiettivi minimi di riduzione, pari al 10 per cento, sono imposti in relazione allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto. Con riguardo al personale dirigenziale, peraltro, resta ferma la possibilità di nuove immissioni introdotta dall'articolo 1, comma 404, lettera a), della legge n. 296 del 2006; per il personale non dirigenziale si prevede una riduzione delle dotazioni organiche non inferiore al 10 per cento della relativa spesa. Rileva che la riorganizzazione concerne anche le strutture periferiche: alle amministrazioni è lasciata la facoltà di scegliere se rideterminare la rete periferica secondo un'articolazione, non inferiore a quella, regionale o interregionale, ovvero se farla confluire nell'ambito degli esistenti uffici territoriali di Governo, secondo le procedure di cui al già menzionato articolo 1, comma 404, lettera c), della legge n. 296 del 2006. Ai sensi del comma 4, il processo di riorganizzazione tiene conto delle riduzioni già apportate all'assetto dei ministeri dai regolamenti emanati in attuazione del sopra ricordato articolo 1, comma 404 e seguenti, della legge finanziaria 2007. Ricorda quindi che la Presidenza del Consiglio dei ministri è chiamata ad assicurare il conseguimento dei risultati di contenimento previsti dalla norma attraverso specifici provvedimenti del Presidente del Consiglio. Il comma 5 reca una disposizione transitoria, in attesa dell'emanazione dei provvedimenti di riorganizzazione, fissando provvisoriamente le dotazioni organiche in misura pari ai posti coperti alla data del 30 giugno 2008, salve le procedure concorsuali e di mobilità in corso; il successivo comma 6 introduce una misura sanzionatoria per le amministrazioni che non provvedano alla riduzione dei propri assetti organizzativi: il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Si riserva quindi di presentare una proposta di parere nel prosieguo dell'esame.

Valentina APREA, *presidente*, osserva che un aspetto che andrà approfondito attiene all'applicazione dell'articolo 72, comma 11, al personale della scuola, con particolare riferimento alla possibilità per esso di fruire dell'esonero ivi contemplato.

Antonio PALMIERI (PdL) richiede alcuni chiarimenti in merito al fatto che nella relazione non vi è alcun riferimento all'articolo 2, in materia di installazione di reti per la diffusione a banda larga. Ritiene inoltre opportuno sapere come si intende procedere nel prosieguo dell'esame del provvedimento.

Valentina APREA, *presidente*, precisa che l'argomento indicato dal collega Palmieri non è di competenza della Commissione cultura. Aggiunge che la definizione del calendario dei lavori della Commissione sul provvedimento in esame sarà definito dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nel rispetto dei tempi previsti per l'avvio del suo esame in Assemblea.

Manuela GHIZZONI (PD) rileva innanzitutto l'inopportunità di trattare in un decreto-legge così corposo tutta una serie di argomenti, che potrebbero benissimo costituire materia di una legge finanziaria vera e propria. Ritiene quindi necessario che la Commissione abbia a disposizione tempi più ampi possibili per discutere il provvedimento, ricordando che tali tempi sono già peraltro abbastanza compressi, come testimonia il fatto che il termine per la presentazione degli emendamenti presso le Commissioni di merito scadrà lunedì 7 luglio prossimo. Considera pertanto imprescindibile che la Commissione voti il parere sul provvedimento in oggetto non prima di mercoledì prossimo. Nel merito, ritiene innanzitutto che la relazione non dia conto di una importante norma di competenza della Commissione, ovvero l'articolo 23 recante l'applicazione del contratto di apprendistato anche ai dottorandi di ricerca. Per quel che riguarda invece l'articolo 15, ritiene che lo stesso possa comportare seri problemi dal punto di

vista della tutela del diritto di autore, ricordando inoltre che non sembra a suo avviso opportuno parificare la disciplina dei test universitari a quella degli altri libri di testo. Esprime inoltre l'opinione che sarebbe opportuno stralciare la norma in materia di trasformazione delle università in fondazioni oltre che quella che riguarda i contributi per l'editoria. A questo proposito, rileva l'esigenza che su temi così importanti sia coinvolto il Parlamento e in particolare la Commissione cultura per esaminare in via primaria e non solo in sede consultiva le ipotesi di riforma di interi settori di sua competenza. Ricorda che il precedente Governo in occasioni analoghe non aveva avuto alcuna difficoltà a fare « un passo indietro » stralciando da provvedimenti sottoposti all'esame del Parlamento interventi di riforma importanti per affidarli all'esame in sede referente della Commissione. Riterrebbe infine opportuno specificare a quali enti di ricerca si riferisce l'articolo 26.

Elena CENTEMERO (Pdl) riterrebbe opportuno che all'articolo 16 comma 1 fosse soppresso il riferimento « pubbliche » relativo alle università, in quanto la disciplina contenuta in tale articolo sembra riferibile a tutte le università, a prescindere dalla loro natura privata o meno.

Rosa DE PASQUALE (PD) concorda con le perplessità rappresentate in ordine alle norme che prevedono la possibilità di trasformare le università in fondazioni, rilevando in particolare che tale trasformazione comporterebbe il trasferimento di beni pubblici ad enti privati.

Paola GOISIS (LNP) ritiene che l'articolo 72 contenga alcune contraddizioni che andrebbero meglio chiarite. Ritiene peraltro che la trasformazione delle università in fondazioni sia da valutare attentamente.

Giovanni LOLLI (PD) non ritiene opportuno prevedere la trasformazione delle università in fondazioni, anche perché il passaggio di beni alle università può già

avvenire alla luce della normativa vigente. Se l'obiettivo è quello di consentire donazioni alle università, basta specificare opportunamente questo aspetto senza che vi sia la necessità di riformare completamente il settore universitario. Concorda quindi con l'esigenza di sopprimere l'articolo in questione.

Benedetto Fabio GRANATA (Pdl), *relatore*, concorda pienamente con l'esigenza di garantire tutto il tempo necessario per approfondire il provvedimento in esame, al fine di esprimere compiutamente il parere di competenza della Commissione. Condivide inoltre l'esigenza di sopprimere la normativa in materia di trasformazione delle università in fondazioni, in quanto esiste peraltro già la possibilità di disporre donazioni a favore delle università in base alla normativa vigente. Concorda inoltre con le perplessità manifestate in materia di libri scolastici in riferimento alla necessità di tutelare il diritto di autore. Precisa infine che riterrebbe opportuno specificare a quali enti di ricerca si riferisce l'articolo 26. Si riserva di fornire gli ulteriori chiarimenti richiesti nel prosieguo dell'esame.

Stefano CALDORO (Pdl) sottolinea l'importanza che il Governo fornisca tutti i chiarimenti necessari sulle questioni fondamentali poste dal decreto, in particolare su quelle che riguardano la possibilità di trasformare le università in fondazioni. In considerazione della complessità della manovra predisposta dal Governo ritiene infatti imprescindibile un confronto dell'Esecutivo sui temi specifici di competenza della Commissione al fine di addivenire compiutamente all'espressione di un parere ponderato da parte della Commissione.

Giovanni Battista BACHELET (PD) esprime un giudizio negativo rispetto alle disposizioni che prevedono la trasformazione delle università in fondazioni, ricordando peraltro che tali norme sono pericolose in quanto non prevedono un tetto alle erogazioni liberali. È necessario per

esempio precisare la relativa copertura finanziaria, visto che non vi è alcun riferimento ad essa.

Valentina APREA, *presidente*, ritiene che sulla questione delle università vadano svolti tutti gli approfondimenti necessari e che in ogni caso la decisione in merito alla soppressione delle norme relative a tale aspetto spetti alle Commissioni di merito, anche se la Commissione cultura ha in ogni caso la possibilità di approvare una esplicita condizione in tal senso. Ricorda, ad ogni buon fine, che proprio la trasformazione delle università in fondazioni era

uno dei punti programmatici presentati dalla coalizione di Governo alle passate elezioni politiche.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 11.45.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 11.40 alle 12.