

## VII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Cultura, scienza e istruzione)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 91/2017: Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno. C. 4601 Governo, approvato dal Senato (Parere alla V Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i> ) .....	42
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	47
ERRATA CORRIGE .....	46

##### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 27 luglio 2017. — Presidenza della presidente Flavia PICCOLI NARDELLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca, Vito de Filippo.*

##### La seduta comincia alle 20.05.

**DL 91/2017: Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno.**

**C. 4601 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla V Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori è garantita anche dal circuito chiuso.

Manuela GHIZZONI (PD), *relatrice*, riferisce che il decreto-legge è stato approvato ieri dal Senato e che, con riferimento alle competenze della VII Commissione, si è no-

tevolmente rinvigorito nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, anche con disposizioni che riguardano zone del territorio nazionale diverse dal Mezzogiorno, abbracciando l'ambito della cultura, originariamente non previsto. In particolare, le disposizioni di interesse della Commissione cultura presenti nel testo iniziale riguardavano il contrasto della povertà educativa minorile e della dispersione scolastica nel Mezzogiorno e la disciplina del costo *standard* per studente universitario, quest'ultima peraltro relativa a tutte le università statali. Per il primo argomento, l'articolo 11, commi 1-4, prevede una iniziativa parallela al Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile introdotto a livello sperimentale dalla legge di stabilità 2016 per il triennio 2016-2018 e alimentato da versamenti effettuati dalle fondazioni bancarie. In particolare, dispone che con decreto interministeriale devono essere individuate le aree di esclusione sociale, caratterizzate da povertà educativa minorile e dispersione scolastica, nonché da un elevato tasso di fenomeni di criminalità organizzata e che, successivamente, il MIUR indice una procedura selettiva per la presentazione di progetti recanti la realizzazione di interventi educativi di durata bien-

nale, volti al contrasto del rischio di fallimento formativo precoce e di povertà educativa, nonché per la prevenzione delle situazioni di fragilità nei confronti della capacità attrattiva della criminalità. Alla procedura selettiva – che è finanziata con risorse del PON – possono partecipare le reti di istituzioni scolastiche presenti nelle aree di esclusione sociale, che abbiano attivato, per la realizzazione degli interventi, partenariati con enti locali, soggetti del terzo settore, strutture territoriali sportive o servizi educativi pubblici per l'infanzia, operanti nel territorio interessato. Il Senato ha precisato che il MIUR monitora l'efficacia e la validità dei progetti e valuta *ex-post* la qualità dei risultati conseguiti. Con riferimento a tali disposizioni, segnala che, non essendo intervenuto il decreto interministeriale entro i previsti 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, sembrerebbe opportuno aggiornare il termine. L'articolo 12, commi da 1 a 8, ridefinisce, invece, a livello legislativo, a decorrere dal 2018, la disciplina per il calcolo del costo standard per studente universitario – sulla cui base è annualmente ripartita una percentuale del FFO – facendo comunque salve le assegnazioni già disposte per gli anni 2014, 2015 e 2016, e prevedendo una disciplina specifica per il 2017. Ricorda che l'intervento fa seguito alla sentenza n. 104 del 2017, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni del decreto legislativo n. 49 del 2012 in attuazione delle quali la disciplina in questione era stata definita con decreti ministeriali. In particolare, la Corte ha evidenziato che il decreto legislativo non si è limitato ad affidare ad atti amministrativi l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge. « Esso ha invece lasciato indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti, e declassando la relativa disciplina a livello di fonti *sub-legislative* ». La Corte ha, peraltro, concluso che « Tale declaratoria di illegittimità costituzionale, determinata esclusivamente da vizi dell'esercizio del poter legi-

slativo delegato, non impedisce ulteriori interventi in merito del Parlamento e del Governo, sui quali comunque incombe la responsabilità di assicurare, con modalità conformi alla Costituzione, la continuità e l'integrale distribuzione dei finanziamenti per le università statali, indispensabili per l'effettività dei principi e dei diritti consacrati negli articoli 33 e 34 della Costituzione ». In particolare, per l'anno 2017, si dispone che sono utilizzati gli stessi importi del costo standard e i dati sugli studenti utilizzati per il riparto del FFO 2016. Per la quota del FFO da ripartire in base al criterio del costo standard, si stabilisce che questa è fissata, con il decreto ministeriale che ripartisce lo stesso FFO, entro l'intervallo compreso fra il 19 per cento e il 22 per cento del relativo stanziamento, al netto, comunque, degli interventi con vincolo di destinazione. Con riferimento alla disciplina applicabile dal 2018, si individuano i criteri e le voci di costo sulla base dei quali con decreto ministeriale è determinato (ed eventualmente aggiornato) il modello di calcolo del costo standard per studente. I criteri attengono ai costi di personale docente, docenti a contratto, personale tecnico-amministrativo, nonché ai costi di funzionamento e gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio. In particolare, per quanto concerne il criterio del costo del personale docente, si considerano: la dotazione *standard* di docenza prevista per l'accreditamento iniziale dei corsi di studio; come costo medio di riferimento, cui parametrare la dotazione *standard* di docenza, il costo caratteristico di ateneo del professore di prima fascia; come numero *standard* di riferimento degli studenti – da utilizzare per la determinazione della dotazione *standard* di docenza – « il valore compreso nell'intervallo fra il 60 per cento e il 100 per cento del numero di riferimento previsto per l'accreditamento » per le classi delle aree medico-sanitaria, scientifico-tecnologica e umanistico-sociale. La previsione di valori di riferimento più bassi di quelli utilizzati per l'accreditamento è evidentemente finalizzata a tenere conto della presenza di costi fissi di docenza nelle classi di corso (principalmente degli atenei di pic-

cole dimensioni) con numerosità bassa di iscritti. Peraltro, a seguito delle modifiche apportate dal Senato, si stabilisce che la dotazione *standard* di docenza è riferita a un numero di studenti compreso tra le numerosità minime e massime per ogni classe di corso di studio, che verranno stabilite con il decreto ministeriale. Al riguardo, dovremo chiarire come si coordinino fra di loro queste ultime disposizioni che, da un lato, fanno riferimento ad un unico valore percentuale, dall'altro ad un *range* di valori. Il criterio del costo della docenza a contratto è riferito al monte ore di didattica integrativa aggiuntiva, stabilito in misura pari al 30 per cento del monte ore di didattica *standard* dei docenti (non a contratto), ossia al valore medio di 120 ore per i professori e di 60 ore per i ricercatori. Con riferimento al criterio del costo del personale tecnico-amministrativo, si attribuisce, anzitutto, una dotazione *standard* pari ad una unità di personale per ogni docente (non a contratto). In aggiunta, si attribuisce un numero di figure di supporto tecnico parametrato a quelle eventualmente richieste in sede di accreditamento dei corsi di studio e un numero di collaboratori ed esperti linguistici pari a quelli in servizio presso l'ateneo. Relativamente al criterio dei costi di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari, si specifica che il costo è stimato sulla base degli oneri medi rilevati dai bilanci degli atenei, tenendo conto anche dei costi fissi della sede universitaria, non dipendenti dalla numerosità degli iscritti. Rispetto al meccanismo descritto, sono previsti meccanismi perequativi. In particolare, al fine di tenere conto dei differenti contesti economici e territoriali in cui l'università si trova ad operare, al costo *standard* di ateneo è aggiunto un importo di natura perequativa parametrato rispetto al costo *standard* medio nazionale fino ad un massimo del 10 per cento, in base alla diversa capacità contributiva degli studenti iscritti all'università, determinata tenendo conto del reddito medio familiare della ripartizione territoriale – di norma, a livello regionale – dove ha sede l'ateneo. Un ulteriore importo di

natura perequativa, sempre fino ad un massimo del 10 per cento, tiene conto della diversa accessibilità ad ogni università in relazione alla rete dei trasporti e dei collegamenti. Il decreto ministeriale con il quale si provvede alla rideterminazione del modello di calcolo del costo *standard* per studente – che ha validità triennale – determina anche la percentuale del FFO, al netto degli interventi con vincolo di destinazione, da ripartire tra gli atenei in base a tale criterio. A tal fine, a seguito di una modifica introdotta al Senato, è stato previsto il riferimento, oltre che agli studenti in corso, anche gli studenti iscritti al primo anno fuori corso. La percentuale stabilita con il decreto non può essere inferiore « a quella del comma 5 » – che, però, indica un *range* fra il 19 e il 22 per cento – ed è incrementata tra il 2 per cento e il 5 per cento all'anno, fino ad un massimo del 70 per cento, in modo da sostituire gradualmente il criterio dell'assegnazione storica del Fondo. Al riguardo segnala che occorre chiarire se si intenda fare riferimento al valore minimo o a quello massimo fissato dal comma 5, ovvero al valore che sarà effettivamente definito per il 2017. In quest'ultimo caso, occorrerebbe esplicitarlo nel testo. Interventi in altri ambiti sono stati inseriti durante l'esame al Senato. In particolare, sempre con riferimento all'ambito educativo, l'articolo 11, commi 4-*bis* e 4-*ter*, assegna un contributo di euro 500.000 per ciascuno degli anni 2017 e 2018 agli istituti atipici per sordi, nelle more del relativo riordino, previsto dal decreto « milleproroghe » di fine 2016. Al relativo onere si provvede a valere sul Fondo La Buona scuola. Al riguardo segnala, anzitutto, che il testo non indica le modalità di ripartizione del contributo fra i diversi soggetti. Inoltre, allo stato, l'Istituto per sordi Padre Annibale di Palermo risulterebbe aver chiuso le proprie attività. Sembrerebbe, dunque, necessario un chiarimento, anche con riguardo allo specifico riferimento di interventi educativi per i bambini sordi nelle regioni del Mezzogiorno. L'articolo 11-*bis* reca disposizioni finalizzate ad agevolare lo svolgimento del nuovo anno scolastico nelle Regioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017. In

particolare, estende all'anno scolastico 2017-2018 la facoltà di derogare al numero minimo e massimo di alunni per classe e di istituire ulteriori posti di personale docente e ATA, come già consentito per l'anno scolastico 2016-2017. Nello stesso ambito interviene l'articolo 15-*octies*, comma 1, che, con una disposizione di interpretazione autentica, prevede che tra le necessità aggiuntive che hanno consentito ai dirigenti degli USR di istituire con loro decreti ulteriori posti di personale docente fino al 30 giugno 2017 (termine dell'attività didattica dell'anno scolastico 2016-2017) – e che ora consentono, a seguito dell'articolo 11-*bis*, la stessa possibilità fino al 30 giugno 2018 – e ulteriori posti di personale ATA, sono ricomprese sia quelle derivanti dall'esigenza di garantire la regolare prosecuzione delle attività didattiche per gli alunni, sia quelle derivanti dall'esigenza di garantire una nuova sede di servizio a docenti e personale ATA. L'articolo 15-*octies* comma 2, riguarda, invece, i servizi nelle scuole e, in particolare, proroga, nelle regioni ove sia stata risolta la convenzione-quadro CONSIP a seguito dell'indagine dell'*Antitrust*, il termine ultimo per la prosecuzione dell'acquisto dei servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari, nonché degli interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, dai soggetti già destinatari degli atti contrattuali e degli ordinativi di fornitura. In particolare, la proroga è dal 31 agosto 2017 alla data di effettiva attivazione del contratto-quadro stipulato dal MIUR ai fini dell'acquisizione, da parte delle istituzioni scolastiche ed educative statali, dei servizi sopra indicati, e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2017. L'articolo 11-*ter* reca disposizioni la cui finalità principale è quella di prevedere che le risorse – revocate oppure già disponibili a seguito di definanziamenti – relative a interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici previsti da disposizioni legislative (non avviati e per i quali non siano stati assunti obblighi giuridicamente vincolanti) sono destinate a interventi compresi nella programmazione delle medesime regioni i cui territori sono oggetto dei definanziamenti e non, come prevede la norma vi-

gente, agli interventi della programmazione nazionale. Infine, l'articolo 12-*bis* individua quali fondi non rientrano fra i fondi statali di incentivazione ai quali può concorrere l'Università degli studi di Trento. Si tratta di quota base, quota premiale e intervento perequativo del FFO, fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario e fondo per le borse di studio universitarie *post lauream* (peraltro confluiti, dal 2014, nel FFO), fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche (che, peraltro, negli ultimi anni è privo di stanziamenti). Altre disposizioni introdotte dal Senato attengono all'ambito culturale. In particolare, l'articolo 12, comma 8-*bis*, autorizza la concessione alla Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia di un contributo straordinario di euro 4 milioni per il 2017 e di un contributo ordinario di euro 250 mila annui a decorrere dal 2018, finalizzato al pagamento degli emolumenti dei docenti dei corsi di perfezionamento della (già) Accademia Nazionale di Santa Cecilia istituiti dall'articolo 1 del Regio Decreto n. 1076 del 1939 e agli insegnamenti individuati dall'articolo 2 del medesimo Regio Decreto. Al riguardo, segnalò, anzitutto, che il Regio Decreto n. 1076 del 1939 è stato abrogato dal decreto legislativo n. 212 del 2010 e che, in ogni caso, gli insegnamenti non erano individuati dall'articolo 2, bensì dall'articolo 4 dello stesso. Peraltro, lo stesso Regio Decreto non fa riferimento espressamente ai corsi di perfezionamento di musica da camera, che invece si svolgono presso la Fondazione Alla copertura del relativo onere si provvede a valere sul Fondo « La Buona Scuola » e sul FUS. L'articolo 16-*novies* autorizza la spesa di euro 350.000 per l'anno 2017 per consentire lo svolgimento delle celebrazioni della figura di Antonio Gramsci, in occasione dell'ottantesimo anniversario dalla sua morte, utilizzando risorse del Fondo per le esigenze indifferibili. Non sono, però, indicate le modalità attuative, con particolare riferimento alle procedure per l'erogazione del contributo. Ulteriori disposizioni di nostro relativo interesse sono recate dall'articolo 7, comma 1-*bis*, relativo alla realizzazione di inter-

venti urgenti previsti per la città di Matera, Capitale europea della cultura 2019, dall'articolo 16-ter, che reca un'autorizzazione di spesa per realizzare un sistema automatico di detenzione dei flussi di merce in entrata nei centri storici delle Città metropolitane, con particolare riferimento, oltre che alla stessa Matera, a Palermo capitale della cultura italiana 2018 e nell'articolo 3-bis, che contiene disposizioni riguardanti il riconoscimento dei Cluster Tecnologici Nazionali – che, ricordo, si occupano di ricerca industriale – la redazione da parte loro, la valutazione e l'approvazione del Piano di azione triennale, nonché l'assegnazione di risorse agli stessi.

Si riserva di formulare una proposta di parere all'esito del dibattito.

Gianluca VACCA (M5S), pur apprezzando la relazione svolta dalla collega Ghizzoni, esprime amarezza per un metodo di lavoro mortificante per la Commissione e per il Parlamento. Un tema importante come quello dell'introduzione del costo *standard*, su cui basare la ripartizione di una percentuale del FFO, avrebbe certamente richiesto maggiori approfondimenti e non essere limitato ai tempi ristretti imposti da un decreto-legge. Annuncia, pertanto, che non parteciperà al voto.

Maria COSCIA (PD) comprende l'amarezza del collega Vacca e le sue considerazioni. Ricorda, tuttavia, che proprio in questa Commissione diverse volte, pur partendo da posizioni molto diverse, si è giunti poi a conclusioni condivise. Considerata l'urgenza del decreto-legge, andrebbe in questa sede apprezzato lo sforzo profuso per giungere comunque ad una modifica dei criteri che presiedono alla ripartizione di una percentuale del FFO. Auspica un voto favorevole sulla proposta di parere già nella seduta odierna.

Il sottosegretario Vito de FILIPPO esprime apprezzamento per la relazione, che ha colto lo spirito del provvedimento dal punto di vista sia tecnico, sia politico.

Le norme sul contrasto della povertà educativa e quelle sul calcolo del costo *standard* costituiscono il frutto di un lavoro intenso, portato avanti da tutte le forze politiche nel corso dell'esame al Senato. Sul riparto del FFO sono state introdotte disposizioni che migliorano i parametri perequativi, che passano dal 5 al 20 per cento. Ricorda, infine, le disposizioni del decreto relative al riconoscimento dei *Cluster* Tecnologici nazionali.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, propone una breve sospensione della seduta, per consentire alla relatrice di predisporre una proposta di parere.

**La seduta, sospesa alle 20.50, è ripresa alle 21.**

Manuela GHIZZONI (PD), *relatrice*, rispondendo al collega Vacca, in merito alle sue considerazioni sulla strozzatura del dibattito, osserva che al Senato il lavoro è stato molto accurato e approfondito. Non è d'accordo sui suoi rilievi relativi all'inserimento delle norme sul costo *standard* all'interno di un decreto-legge; trattandosi di un provvedimento recante misure in favore del Mezzogiorno, le disposizioni perequative sulla ripartizione del FFO trovano invece una loro giusta collocazione. Certamente, in futuro le misure recate da questo provvedimento potranno essere riviste e accompagnate da altre volte a potenziarne le finalità. Formula, in conclusione, una proposta di parere favorevole con una osservazione (*vedi allegato*).

La Commissione l'approva.

**La seduta termina alle 21.10.**

#### ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 861 del 26 luglio 2017, a pagina 68, nella riga sesta della nota n. 3 si legga: « indagati » anziché: « imputati ».



ALLEGATO

**DL 91/2017: Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno. C. 4601 Governo, approvato dal Senato.****PARERE APPROVATO**

La VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione),

esaminato, per la parte di competenza, il disegno di legge C. 4601, approvato dal Senato, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno;

udita la relazione della deputata Ghizzoni, nella seduta del 27 luglio 2017, alla quale ci si richiama integralmente;

considerato che l'articolo 12 ridefinisce il criterio del costo *standard* per studente in corso, per dare esecuzione a quanto stabilito nella sentenza n. 104 del 2017 della Corte costituzionale, la quale ha pronunciato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8 e di una parte dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, in quanto non è stata adeguatamente esercitata la delega conferita al Governo dall'articolo 5, commi 1, lettera *b*), e 4, lettera *f*), della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Tale legge delega attribuiva ad un decreto legislativo il compito di individuare gli indici da utilizzare per il calcolo del costo standard di formazione per studente in corso e la percentuale del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) da distribuire tra le università in base a tale costo;

ritenuto che il costo *standard* supera con oggettività i precedenti criteri di distribuzione di parte del FFO;

ritenuto altresì che il costo *standard* deve essere accompagnato dalla rimozione dei limiti al *turn over* dei docenti, che provocano distorsioni nelle politiche di

reclutamento e di offerta didattica dei singoli atenei e non contribuiscono al miglioramento della qualità del sistema. In tale direzione, dovrebbe essere superata anche la disposizione di riparto dei punti organico a livello nazionale;

valutato che il costo *standard* per studente costituisce un criterio oggettivo per determinare il fabbisogno di un ateneo e che la somma di tutti i fabbisogni consente di stimare quello dell'intero sistema universitario, che peraltro sarà individuato con un atto formale. Data questa premessa, si ritiene che il finanziamento debba corrispondere al fabbisogno così determinato, onde rendere confrontabili nel tempo le risorse corrisposte a ciascun ateneo;

considerato che con riferimento agli importi di natura perequativa, si condivide il principio per cui nel finanziamento statale debbano essere previste significative forme di riequilibrio degli svantaggi territoriali. Si rileva tuttavia che essi sono riferiti a condizioni esterne al sistema universitario, mentre sarebbe preferibile correlarli a parametri interni al sistema, per realizzare un migliore riequilibrio socio-economico;

considerata la necessità che il Governo sottoponga al Parlamento i decreti attuativi sul costo *standard*,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito di inserire una disposizione che prescriva il parere parlamentare sul decreto ministeriale di definizione del costo *standard*.