

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE VII CULTURA – SEDUTA DELL' 11 DICEMBRE 2014

RAPPORTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULLO STATO DI PREVISIONE DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA PER L'ANNO FINANZIARIO 2015 E PER IL TRIENNIO 2015-2017E RELATIVA NOTA DI VARIAZIONI (DISEGNI DI LEGGE NN. 1699 E 1699-*bis* - TABELLE 7 E 7-*bis*), E SULLE PARTI CORRISPONDENTI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1698

La Commissione, esaminati lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017, nonché le parti connesse del disegno di legge di stabilità per il 2015,

premesso che, rispetto al testo presentato dal Governo alla Camera dei deputati, il disegno di legge esaminato presso l'altro ramo del Parlamento sconta una serie di norme stralciate (perché di natura ordinamentale, microsettoriale o non riferite alle annualità coperte dai documenti di bilancio), che impattavano anche sui settori di competenza, tra cui disposizioni diverse in materia di istruzione scolastica e universitaria e del sistema dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), nonché interventi concernenti l'Istituto nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione" - INVALSI (già articolo 28, commi 15, da 23 a 27 e 31, del disegno di legge n. 2679);

con riguardo alle parti del disegno di legge di stabilità:

manifesta condivisione per il comma 4 dell'articolo 1, che istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il «Fondo "La buona scuola"», con la dotazione di un miliardo di euro per l'anno 2015 e di 3 miliardi di euro annui a decorrere dall'anno 2016, le cui finalità riguardano il rafforzamento dell'offerta formativa e della continuità didattica, la valorizzazione dei docenti e la sostanziale attuazione dell'autonomia scolastica, anche attraverso la valutazione;

valuta favorevolmente il comma 5 dell'articolo 1, in base al quale il Fondo è finalizzato, in via prioritaria, alla realizzazione di un piano straordinario di assunzioni, al potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro e alla formazione dei docenti e dei dirigenti scolastici;

prende atto delle ulteriori norme che incidono sugli ambiti di interesse, quali:

- il comma 6 dell'articolo 1, che modifica le finalità dei progetti promossi da imprese in collaborazione con enti di ricerca, università e scuole;
- il comma 11 dell'articolo 1, che interviene sulla normativa in tema di incentivazione del rientro in Italia di lavoratori occupati all'estero;
- il comma 30 dell'articolo 1, che novella le norme del decreto-legge n. 145 del 2013 in merito al credito di imposta per le imprese che investono in ricerca e sviluppo;
- il comma 101 dell'articolo 1 che istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un Fondo per interventi in favore della famiglia, con una dotazione pari a 108 milioni di euro per il 2015, di cui una quota pari a 100 milioni è riservata al rilancio del piano di sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, inteso al raggiungimento di determinati obiettivi di servizio, nelle more della definizione dei livelli essenziali delle relative prestazioni;

- il comma 24 dell'articolo 2, secondo cui anche per l'anno 2015 nei confronti del personale non contrattualizzato in regime di diritto pubblico (tra cui professori e ricercatori universitari) non si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo;
- il comma 45 dell'articolo 2 in base al quale, a decorrere dal 2015, le dotazioni di bilancio relative alle missioni e ai programmi di spesa del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca subiscono una pesante riduzione pari a circa 148,6 milioni di euro per il 2015, 136,2 milioni di euro per il 2016 e 2017 (e successivi);

osserva che il comma 121 dell'articolo 1 autorizza, dal 2015, la spesa di 200 milioni di euro annui, per le finalità di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 10 marzo 2000, n. 62, da destinare in favore delle scuole paritarie;

considera positivamente che il comma 122 dell'articolo 1 incrementa di 150 milioni di euro dal 2015 il Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), al fine di aumentare la quota premiale, e prevede che una quota pari ad almeno il 50 per cento del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) è destinata al finanziamento di progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN) presentati dalle università;

rileva criticamente che il comma 90 dell'articolo 2 riduce lo stesso FFO di 34 milioni di euro nel 2015 e di 32 milioni di euro annui dal 2016, in considerazione della razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi che dovrà essere operata dalle università sulla base di indirizzi formulati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da emanare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità;

valuta con favore che il comma 123 dell'articolo 1 autorizza la spesa di 60 milioni di euro per l'anno 2016 e di 170 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 per la partecipazione italiana ai programmi dell'Agenzia spaziale europea e per i programmi spaziali nazionali di rilevanza strategica;

esamina con attenzione l'articolo 2, comma 20, che stabilisce, a decorrere dal 2015, una riduzione dei trasferimenti di risorse statali in favore di determinati enti e organismi pubblici elencati nell'allegato n. 6, che interessano anche il settore dell'istruzione, della ricerca e dell'università;

rileva in maniera critica che il comma 72 dell'articolo 2 opera riduzioni degli stanziamenti per gli assegni di sede del personale docente delle scuole italiane all'estero, nella misura di 3,7 milioni per il 2015 e di 5,1 milioni a decorrere dal 2016;

tiene conto altresì che:

- il comma 76 dell'articolo 2 riduce di 200.000 euro annui, a decorrere dal 2015, il contributo a favore della Scuola per l'Europa di Parma;
- il comma 77 dell'articolo 2 riduce di 30 milioni di euro, a decorrere dal 2015, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4 della legge n. 440 del 1997 (già Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa), confluita, dal 2013, nel Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche;

- il comma 78 dell'articolo 2 prevede che, per il 2015, rimane acquisita all'erario quota parte (10 milioni di euro) delle somme che non sono state utilizzate dalle scuole, per tre esercizi finanziari consecutivi, per la realizzazione di progetti in materia di formazione e sviluppo dell'autonomia scolastica;
- il comma 79 dell'articolo 2 dispone che, a decorrere dal 1° settembre 2015, l'organizzazione e il coordinamento periferico del servizio di educazione fisica è di competenza degli Uffici scolastici regionali e del dirigente ad essi preposto, che può avvalersi della collaborazione di un dirigente scolastico o di un docente di ruolo di educazione fisica, dispensato in tutto o in parte dall'insegnamento;
- il comma 80 dell'articolo 2 elimina, dal 1° settembre 2015, la possibilità di usufruire dell'esonero o del semiesonero dall'insegnamento per i docenti con funzioni vicarie del dirigente scolastico, nonché per i docenti addetti alla vigilanza delle sezioni staccate o delle sedi coordinate delle scuole;
- il comma 81 dell'articolo 2 dispone che la soppressione delle disposizioni inerenti la possibilità di collocare fuori ruolo docenti e dirigenti scolastici per assegnazioni presso enti che operano nel campo delle tossicodipendenze, della formazione e della ricerca educativa e didattica, nonché associazioni professionali del personale direttivo e docente ed enti cooperativi da esse promossi, decorra dall'anno scolastico 2016-2017;
- il comma 82 dell'articolo 2 prevede l'eliminazione, dal 1° settembre 2015, della possibilità per il personale del comparto scuola - salve alcune ipotesi - di essere posto in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o utilizzazione comunque denominata presso pubbliche Amministrazioni, Autorità indipendenti, enti, associazioni e fondazioni;
- i commi 83 e 84 dell'articolo 2 vietano, a decorrere dal prossimo anno scolastico, il conferimento di supplenze brevi per il primo giorno di assenza dei docenti e per i primi 7 giorni di assenza dei collaboratori scolastici;
- il comma 85 stabilisce che con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, si procede alla revisione di criteri e parametri per la definizione delle dotazioni organiche del personale ATA, onde conseguire economie di spesa e di personale anche connesse al processo di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi affidati alle segreterie scolastiche, per il quale il comma 86 autorizza la spesa di 10 milioni di euro nel 2015 a valere sui risparmi derivanti dalla ridefinizione delle dotazioni organiche, fatta salva l'applicazione della clausola di salvaguardia di cui al comma 87;
- il comma 88 dell'articolo 2 dispone una riduzione delle spese per accertamenti medico-legali che sono sostenute da università e dalle istituzioni AFAM per 700.000 euro a decorrere dal 2015;
- il comma 89 dell'articolo 2 sopprime il contributo statale alla Scuola di ateneo per la formazione europea *Jean Monnet*, costituita presso la Seconda università degli studi di Napoli, pari a 3,5 milioni di euro annui secondo le norme vigenti;
- il comma 91 dell'articolo 2 prevede che la somma di euro 140 milioni, relativa alla gestione stralcio del Fondo speciale per la ricerca applicata (FSRA) è versata all'entrata del bilancio dello Stato entro il 31 gennaio 2015 per essere successivamente riassegnate al FFO;
- il comma 92 dell'articolo 2 dispone che per il 2015 le risorse destinate al funzionamento delle istituzioni AFAM sono ridotte di un milione di euro sulla base di una valutazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in sede di definizione dei criteri di riparto annuale del relativo fondo;

- il comma 93 dell'articolo 2 prevede che dal 1° gennaio 2015 l'incarico di presidente delle istituzioni AFAM è svolto a titolo gratuito, anche per gli incarichi già conferiti;
- il comma 94 dell'articolo 2 dispone che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità, è adottato un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di rideterminare i compensi dei componenti degli organi degli enti di ricerca finanziati a valere sul Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE), al fine di consentire il conseguimento di risparmi lordi di spesa per 916.000 euro nel 2015 e 1 milione di euro dal 2016; conseguentemente, il Fondo è ridotto in pari misura;
- il comma 95 stabilisce che il medesimo FOE è ridotto di 42 milioni di euro dal 2015 in considerazione di una razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi, che gli enti di ricerca devono conseguire sulla base di indirizzi formulati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, anche in tal caso da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità;
- il comma 96 dell'articolo 2 prevede che dal 1° gennaio 2015 il personale che opera negli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca è ridotto (a 190 unità, comprensive della dotazione relativa all'organismo indipendente di valutazione);
- i commi da 97 a 99 dell'articolo 2 recano disposizioni finalizzate ad agevolare l'ingresso di ricercatori nelle università "virtuose", a regolare diversamente il rapporto fra assunzioni di professori e chiamate di ricercatori, nonché a consentire il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni;
- il comma 98 dell'articolo 2 modifica uno dei criteri in base ai quali le università predispongono i piani triennali per la programmazione del reclutamento del personale docente, ricercatore, dirigente e tecnico-amministrativo;
- il comma 99 dell'articolo 2 estende alle università le disposizioni - già introdotte per le Amministrazioni dello Stato, le agenzie e gli enti pubblici non economici - che prevedono il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile;
- i commi da 100 a 102 dell'articolo 2 prevedono l'adozione di nuovi criteri per la composizione delle commissioni per l'esame di Stato, attualmente disciplinate dall'articolo 4 della legge n. 425 del 1997, da applicare per gli esami che si svolgeranno nel 2015 (anno scolastico 2014-2015);
- con riferimento all'articolo 3, il comma 72 dispone la riduzione per il 2015, per un importo pari a 4 milioni di euro, dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo integrativo speciale per la ricerca, le cui misure di compensazione sono indicate nel comma 73;

prende atto che si registrano accantonamenti in Tabella A pari a 7.000 euro per il 2015 e a 9.000 euro per il 2016 e 2017, la cui finalizzazione è il finanziamento delle scuole non statali, mentre l'accantonamento inizialmente previsto nella Tabella B è stato utilizzato per finanziare gli interventi di cui all'articolo 1, comma 123, relativi ai programmi spaziali europei;

in merito alla Tabella C, registra positivamente le seguenti variazioni di bilancio:

- l'incremento di 4 milioni di euro per il 2015 delle risorse destinate alla ricerca in base al decreto legislativo n. 204 del 1998;
- l'incremento di 1,6 milioni per ciascuno degli anni del triennio 2015-2017 delle risorse destinate all'attività sportiva universitaria;

quanto alla Tabella D, si rammarica delle seguenti decurtazioni:

- per l'istituzione dell'ufficio per la gestione delle scuole lingua slovena: -66.452 euro per il 2015, -80.008 euro per il 2016 e -67.428 euro per il 2017, con un sostanziale azzeramento rispetto agli stanziamenti del bilancio a legislazione vigente;
- per la Fondazione per il merito, - 500.000 euro per il 2015, che dimezza di fatto gli stanziamenti previsti dal bilancio a legislazione vigente, mentre non ci sono decrementi per gli anni successivi;
- per l'istituzione del fondo per la formazione e l'aggiornamento della dirigenza: - 769.000 euro per ciascuno degli anni del triennio 2015-2017;

in merito al disegno di legge di bilancio, valuta favorevolmente gli obiettivi dei tre Dipartimenti del Ministero, elencati nella Tabella 7 e riguardanti in linea generale: il sostegno e il potenziamento delle politiche e delle azioni di innovazione tecnologica nelle scuole; le misure sull'edilizia scolastica per incrementare la sicurezza e migliorare la qualità degli istituti; l'orientamento scolastico e professionale, il reclutamento e la formazione dei docenti, anche universitari; le iniziative volte a rendere la scuola "aperta" anche oltre l'orario delle lezioni; gli interventi di riforma dell'AFAM; la programmazione della ricerca;

in ordine alle previsioni per il 2015, rileva criticamente una generale riduzione degli importi relativi alle missioni del Dicastero rispetto alle previsioni assestate nell'anno finanziario 2014, anche a seguito della nota di variazioni, ad eccezione della missione "Fondi da ripartire", che registra un notevole aumento;

rileva comunque positivamente che:

- all'interno della missione n. 22, "Istruzione scolastica", rispetto al 2014, sono in leggero aumento (seppur contenuto a seguito della nota di variazioni) le dotazioni dei programmi "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica" (22.1) e "Istruzione secondaria di primo grado" (22.12), mentre un incremento più sostenuto (quasi il doppio) si rileva per il programma "Istituzioni scolastiche non statali" (22.9);
- rispetto alle previsioni assestate 2014, il programma "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" (32.3), all'interno della missione n. 32, subisce un aumento;
- circa la missione n. 23, "Istruzione universitaria e formazione post universitaria", benchè essa sia in generale diminuzione rispetto all'assestamento 2014, si nota un recupero positivo in virtù della nota di variazioni, che ne incrementa le risorse;

prende in esame anche gli stanziamenti di competenza inseriti, rispettivamente, nella Tabella 2 del Ministero dell'economia e delle finanze, alla missione n. 22, "Istruzione scolastica", che subisce un lieve decremento, nonché nella Tabella 8 del Ministero dell'interno, in cui è stato incrementato il finanziamento per garantire la gratuità, totale o parziale dei libri di testo per la scuola dell'obbligo, e la fornitura di libri di testo da dare in comodato d'uso agli studenti della scuola secondaria superiore.

La Commissione formula conseguentemente un rapporto favorevole con le seguenti condizioni:

1. sia ripristinato lo stanziamento inizialmente previsto per le istituzioni dell'AFAM che, con particolare riferimento agli istituti musicali pareggiati, ne avrebbero quanto meno garantito la sopravvivenza per il 2015, in attesa del riordino complessivo oggetto dei disegni di legge n. 322 e abbinati, all'esame della 7^a Commissione;
2. siano recuperate le risorse inizialmente stanziati per l'INVALSI e poi stralciate durante l'esame in prima lettura;
3. sia data sollecita attuazione all'organico funzionale per ciascun istituto, indispensabile per garantire l'ordinaria attività didattica, educativa, amministrativa, tecnica e ausiliaria, le esigenze di sviluppo delle eccellenze, di recupero, di integrazione e sostegno ai diversamente abili e di programmazione dei fabbisogni di personale scolastico;
4. in merito all'articolo 2, comma 80, si reputa indispensabile che l'eliminazione dell'esonero dall'insegnamento (derivante dall'abrogazione dell'articolo 459 del testo unico sulla scuola) sia correlata all'effettiva operatività dell'organico dell'autonomia, che potrebbe non essere completamente raggiunta dal 1° settembre 2015;

nonché con **le seguenti osservazioni:**

- a) in merito ai commi da 100 a 102 dell'articolo 2, si manifesta perplessità sull'applicazione all'anno scolastico in corso dei nuovi criteri per la composizione delle commissioni d'esame, tenuto conto che essi saranno conoscibili dalle scuole all'incirca durante il secondo quadrimestre, in una fase molto avanzata di preparazione agli esami di Stato. Circa la formulazione del testo, si segnala altresì l'esigenza di modificare il riferimento normativo, in quanto il richiamo corretto al Fondo «La buona scuola» è contenuto nei commi 4 e 5 (e non 3 e 4) dell'articolo 1;
- b) siano riviste le norme riguardanti le indennità di presidenti, direttori e consiglieri di amministrazione delle istituzioni AFAM e dei componenti degli organi degli enti pubblici di ricerca, in modo da rispettare i previsti risparmi di spesa, garantendo al contempo il mantenimento dell'alta qualità culturale e professionale del personale chiamato ad assumere importanti e delicate responsabilità amministrative;
- c) quanto alla partecipazione italiana ai programmi dell'Agenzia spaziale europea e ai programmi spaziali nazionali di rilevanza strategica, si ritiene necessario stanziare adeguate risorse a partire dal 2015;
- d) nell'attuazione dell'articolo 2, comma 90, sia pienamente salvaguardata l'autonomia delle università nelle scelte inerenti la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi;

- e) si sollecita l'avvio di un piano straordinario di assunzioni dei ricercatori, per rispondere al bisogno di innovazione del Paese e porre fine alla attuale situazione di precarietà;
- f) pur apprezzando la maggiore flessibilità garantita agli atenei nella scelta delle tipologie contrattuali, si invita a valutare l'opportunità di ripristinare il vincolo di assunzione previsto per i ricercatori consistente in una determinata percentuale parametrata al numero dei professori di I fascia;
- g) si sollecita la soluzione della vicenda "quota 96", che oramai riguarda poco più di 2.000 docenti, affinché entro il 15 gennaio 2015 essi siano messi nelle condizioni di presentare domanda di pensionamento.