

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione)

Resoconto di lunedì 6 ottobre 2008

SEDE CONSULTIVA

Lunedì 6 ottobre 2008. - Presidenza del presidente Gaspare GIUDICE. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Giuseppe Pizza.

DL 137/08: Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università.

Emendamenti C. 1634-A.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione - Parere su emendamenti)

La Commissione inizia l'esame delle proposte emendative relative al provvedimento.

Gaspare GIUDICE, *presidente*, in sostituzione del relatore, avverte che l'Assemblea ha trasmesso l'emendamento Dis. 1.1 del Governo al disegno di legge C 1634-A di conversione del decreto-legge n. 137 del 2008, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università, sul quale il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha preannunciato l'intenzione del Governo di porre la questione di fiducia. L'emendamento recepisce integralmente le condizioni poste nel parere espresso dalla Commissione bilancio nella seduta del 2 ottobre scorso. Ciò vale sia con riferimento alla parziale riformulazione dell'articolo 4 per quanto concerne le modalità per la sperimentazione del maestro unico e per provvedere al trattamento economico dovuto all'insegnante unico, trattamento che comunque sarà definito in sede contrattuale, sia con riferimento all'articolo aggiuntivo 7.0200 per quanto concerne la destinazione di risorse aggiuntive per il finanziamento del piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici. Segnala che, con riferimento all'articolo aggiuntivo 7.0200, il Governo ha apportato una ulteriore correzione nel senso di sopprimere integralmente l'ex comma 5 su cui era intervenuta una condizione contenuta nel parere espresso dalla Commissione bilancio. La condizione era volta a stabilire che le spese relative al piano dovessero concorrere al patto di stabilità interno. In effetti tale formulazione, non recando più una deroga alla disciplina del patto, risultava priva di ragion d'essere. La soppressione del comma 5 implica anche l'eliminazione della disposizione che prevedeva che a quelle spese non si applicassero le disposizioni dei commi 511 e 512 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007. Ricorda che tali disposizioni prevedono una specifica procedura volta a garantire l'assenza di effetti negativi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto delle operazioni finanziarie poste in essere da pubbliche amministrazioni a valere sui contributi pluriennali con onere a totale carico dello Stato, stabilendo a tal fine una specifica autorizzazione da disporsi con decreto del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Rileva che anche l'eliminazione di tale previsione appare rispondere all'esigenza di evitare effetti negativi per la finanza pubblica.

Il sottosegretario Giuseppe PIZZA, con riferimento al testo dell'emendamento Dis 1.1, rileva che le modifiche apportate all'articolo 1 sono solo di carattere formale, migliorative del testo e non comportano variazioni di spesa. Per quanto concerne l'articolo 2, segnala che il comma 1-bis fa slittare il termine di conservazione in bilancio al 30 novembre 2008 delle risorse previste dall'articolo 4, comma 9-*quinquies* del decreto-legge n. 97 del 2008 convertito dalla legge n. 129 del 2008 per evitarne la perenzione; la norma non comporta variazione di spese. Rileva poi che le modifiche apportate al comma 2 e 3 hanno carattere formale e non comportano variazioni di spesa. Con riferimento all'articolo 3, segnala che le modifiche apportate al testo dell'articolo hanno carattere formale, migliorativo della comprensione del testo, e non comportano pertanto variazioni

di spesa.

Per quanto concerne l'articolo 4, rileva che le modifiche apportate al comma 1 hanno carattere formale e non comportano variazioni di spesa mentre la modifica apportata al comma 2 prevede che la copertura finanziaria per le maggiori spese connesse con il maggior orario di servizio prestato dall'insegnante unico della scuola primaria venga garantita per l'anno 2009 con le disponibilità presenti nel fondo di istituto delle istituzioni scolastiche, fondo che sarà reintegrato con una quota parte delle risorse di cui il Ministero potrà disporre a seguito delle economie realizzate con l'attuazione del comma 1 dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, con il quale è stata introdotta la figura del maestro unico a norma del comma 9 dell'articolo 64 stesso.

Con riferimento all'articolo 5, ricorda che le modifiche apportate al comma 1 hanno carattere formale e non comportano variazioni di spesa, mentre il comma 5-*bis*, che detta disposizioni in materia di graduatorie ad esaurimento prevede la possibilità di iscrizione nelle graduatorie di alcune categorie di docenti che stanno frequentando i corsi di specializzazione universitari (SISS) o i corsi biennali abilitanti di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID) ovvero ancora i corsi biennali di secondo livello per i docenti di educazione musicale. La norma non comporta variazioni di spesa in quanto le immissioni nel ruolo sono comunque annualmente disposte sulla base del vigente regime autorizzatorio e nei limiti delle vacanze di organico destinate a tale finalità. Con riferimento all'articolo 6, segnala che la modifica apportata al comma 1 ha carattere formale e non comporta variazione di spesa. Per quanto concerne l'articolo 7, rileva che le modifiche apportate alla rubrica e al comma 1 hanno carattere formale e non comporta variazione di spesa. Per quanto concerne l'articolo 7-*bis* rileva che l'introduzione della norma è finalizzata a destinare al piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici una quota non inferiore al 5 per cento delle risorse periodicamente assegnate per il finanziamento del programma delle infrastrutture strategiche, nel quale il piano stesso è compreso. Si tratta anche in questo caso di una norma che non comporta nuove o maggiori spese a carico della finanza pubblica; inoltre tutti gli interventi di natura tecnica previsti dalla norma sono attuati con le risorse destinate al finanziamento del piano straordinario sopracitato.

Segnala infine che l'articolo 8, comma 1-*bis* introdotto dall'emendamento ha carattere formale, in quanto conferma le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano nella materia oggetto del decreto-legge e non comportano quindi profili di spesa.

Lino DUILIO (PD) rileva che, in termini generali, risulta scandaloso il modo di procedere del Governo che annuncia l'apposizione della questione di fiducia prima che sia iniziato l'esame delle proposte emendative, umiliando in questo modo il Parlamento. In proposito ricorda le proteste dell'allora opposizione nella scorsa legislatura a fronte di un ricorso più limitato alla questione di fiducia da parte dell'allora Governo. In queste condizioni il Parlamento è ridotto nei fatti ad una succursale del Governo e si rammarica che nessuno dei componenti della Commissione appartenenti ai gruppi della maggioranza abbia nulla da dire sul punto, arrivando addirittura sempre più frequentemente a farsi sostituire da deputati di altre Commissioni nel corso dei lavori della Commissione bilancio. Con riferimento poi ai profili di competenza della Commissione, ricorda le richieste avanzate di esatta quantificazione degli oneri recati dal provvedimento ed in particolare dell'istituzione del maestro unico. In proposito ritiene che debbano anche essere tenute in considerazione le recenti dichiarazioni del Presidente del Consiglio per cui l'orario scolastico non diminuirà e non saranno licenziati insegnanti. Ciò, evidentemente rende assai più difficile far quadrare i conti. Rispetto a questi problemi, il maxi-emendamento ripropone una debole verifica dei costi al fine di reperire risorse nell'ambito della contrattazione collettiva. A ciò si aggiunge il fatto che la Commissione non è in grado di interloquire ulteriormente sugli aspetti finanziari del provvedimento nella seduta odierna in quanto risulta assente il rappresentante del Ministero dell'economia ed il Governo è rappresentato dal sottosegretario per l'istruzione, l'università e la ricerca. Ricorda che diverso è il compito della Commissione bilancio, cioè quello di garantire il

rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria dei provvedimenti previsto dall'articolo 81 della Costituzione; rispetto a tale compito il provvedimento in questione rappresenta un pericoloso precedente perché si approva una riforma importante senza elementi di quantificazione e di copertura. In proposito si appella al presidente Giudice che ha fino a questo momento scrupolosamente difeso le prerogative della Commissione.

Massimo VANNUCCI (PD) concorda con le osservazioni del collega Duilio sul metodo e sul merito. Deprecando l'abitudine della maggioranza di ricorrere a sostituzioni per l'esame dei provvedimenti presso la Commissione, si richiama alla considerazioni già svolte nella precedente seduta. Ribadisce come ci si trovi in presenza di una deroga rilevante alla prassi consolidata della Commissione, che di consueto non esprime parere favorevole su emendamenti senza una preventiva e specifica quantificazione dei costi, e come si mettano in tal modo in discussione regole consolidate che costituiscono cardini della democrazia del Paese. Ricorda come la Commissione abbia richiamato l'articolo 81 della Costituzione per sviare risorse dalla finalità di garantire la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale scolastico, sulla base per di più di stime dei costi alquanto approssimative. Rileva altresì la mancata disponibilità del Governo a fornire dati specifici sugli oneri del provvedimento. Ricorda infine che l'esistenza di regole condivise costituisce una garanzia irrinunciabile tanto per l'opposizione quanto per la maggioranza.

Gaspare GIUDICE, *presidente*, in relazione alle osservazioni svolte finora nel dibattito, rileva che l'abuso della questione di fiducia è un fenomeno che si è riscontrato con Governi sia di centro-destra che di centro-sinistra. A suo giudizio, pertanto, può risultare efficace soltanto una revisione generale della disciplina regolamentare dell'istituto. Rileva quindi, per quanto concerne le osservazioni sull'indeterminatezza degli effetti finanziari dell'emendamento, che la Commissione è in attesa che il Governo trasmetta la relazione tecnica che è in fase di predisposizione.

Raffaele VOLPI (LNP), ricordando come il rapporto tra Governo e Parlamento abbia carattere fiduciario, ritiene di svolgere alcune osservazioni attinenti al merito con riferimento al comma 4 dell'articolo 5-bis, recante disposizioni in materia di graduatorie ad esaurimento. Critica in proposito la decisione di procedere ad una piena mobilità tra le graduatorie, consentendo in tal modo in maniera incondizionata qualsiasi spostamento sul territorio nazionale.

Gaspare GIUDICE, *presidente*, ricorda che la Commissione Bilancio è competente ad esaminare esclusivamente i profili di carattere finanziario.

Maino MARCHI (PD) concordando con le considerazioni svolte dai colleghi Duilio e Vannucci, ribadisce l'esigenza che la Commissione deliberi soltanto dopo che il Governo ha predisposto una relazione tecnica sull'emendamento. Rileva quindi, con riferimento alle modifiche apportate al testo dell'articolo 4, che mentre i costi derivanti dal ripristino dell'insegnante unico si determineranno dal 1° settembre 2009, il fondo a valere sul quale dovranno essere reperite le risorse necessarie risulta disponibile solo a partire dal 2010. Il recepimento del parere espresso dalla Commissione nella seduta del 2 ottobre 2008 rende più certo il reintegro dei fondi di istituto. Permane tuttavia la criticità dello sfasamento temporale per cui le scuole sono costrette ad anticipare finanziamenti che solo in un secondo tempo verranno reintegrati. In secondo luogo, permane la previsione per cui, in ogni caso, vengono distolte risorse che erano destinate alla formazione del personale. Rileva infine che l'eliminazione della deroga alla disciplina del patto di stabilità interno, seppur rispondente anch'essa ad una condizione contenuta nel parere espresso dalla Commissione, comporterà inevitabilmente gravi difficoltà per gli enti locali nell'attuazione degli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici; i tempi necessari per la realizzazione dei lavori avranno per conseguenza che le risorse trasferite in un determinato esercizio non potranno che essere spese in

esercizi successivi, ma ciò determinerà difficoltà insuperabili in relazione al rispetto delle regole del patto di stabilità.

Gioacchino ALFANO (Pdl) rileva che lo sforzo compiuto da Governo e Commissione nell'individuare i meccanismi di tutela della finanza pubblica con riferimento al presente provvedimento possono ritenersi giunti a buon fine in quanto risultano recepite le condizioni del parere reso dalla Commissione bilancio nella seduta del 2 ottobre. Ritiene pertanto che la Commissione bilancio non possa che esprimere il parere di competenza proprio al fine di difendere il lavoro fin qui svolto. In risposta poi alle considerazioni del collega Volpi ritiene opportuno un approfondimento nel corso del prosieguo dell'esame in Assemblea. Per le ragioni sopra esposte esprime il parere favorevole del suo gruppo sul testo del maxiemendamento.

Massimo VANNUCCI (PD) rileva che il maxiemendamento presentato dal Governo ha soppresso al termine del comma 4 dell'articolo 5-bis le parole: «egualmente in coda a coloro che vi si trovano già iscritti.», ritenendo peraltro ragionevole che comunque si consenta la possibilità per gli insegnanti di iscriversi in graduatoria anche in altre province.

Gaspare GIUDICE, *presidente*, sospende brevemente la seduta al fine di consentire la trasmissione e la valutazione della relazione tecnica.

Il sottosegretario Giuseppe PIZZA segnala che è stata predisposta la relazione tecnica all'emendamento da cui emerge che il provvedimento non presenta profili finanziari problematici.

Massimo VANNUCCI (PD) chiede al Presidente una breve sospensione della seduta per valutare i contenuti della relazione tecnica.

Lino DUILIO (PD) evidenzia che il testo della relazione tecnica distribuito ai membri della Commissione reca la data del 1° settembre 2008; pertanto, sulla base di tale relazione non può essere formulata alcuna valutazione sugli effetti finanziari dell'emendamento sul quale il Governo intende porre la questione di fiducia.

Gaspare GIUDICE, *presidente*, avverte che vi è stato un evidente errore materiale nella trasmissione della relazione tecnica. Accogliendo la richiesta del deputato Vannucci, sospende di nuovo la seduta.

Gaspare GIUDICE, *presidente*, in sostituzione del relatore, avverte che il Governo ha trasmesso, per il tramite del Ministero dell'economia e delle finanze, la nota del Ragioniere generale dello Stato nella quale si pongono alcune condizioni al cui recepimento viene subordinata la verifica positiva delle conseguenze finanziarie dell'emendamento Dis. 1.1 (*vedi allegato*). Sulla base di tale nota, il Governo ha provveduto a modificare parzialmente il testo dell'emendamento recependo integralmente le condizioni. In particolare, si riformulano parzialmente i primi due periodi del comma 1-bis dell'articolo 2. La riformulazione non sembra presentare profili problematici dal punto di vista dell'impatto sulla finanza pubblica. Relativamente all'articolo 4, viene ripristinato il testo precedente per quanto concerne l'utilizzo, ove necessario e in via transitoria, del fondo di istituto per far fronte alla corresponsione delle retribuzioni dovute al maestro unico, la cui misura, come più volte ricordato, è rimessa alla sede contrattuale. Ricorda che su tale questione la Commissione bilancio aveva ritenuto opportuno garantire il preventivo reintegro del fondo di istituto a valere su quota parte delle risorse di cui all'articolo 64, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, al fine di evitare di esporre gli istituti scolastici ad una condizione di precarietà in attesa che lo stesso fondo venisse ripristinato. Osserva che invece il Governo ha ritenuto di non riprodurre, nel nuovo testo dell'emendamento, tale condizione in quanto, come si evince dalla nota della Ragioneria generale

dello Stato, ciò potrebbe impedire la effettiva disponibilità, per l'anno 2009, della copertura finanziaria relativa agli oneri conseguenti alla retribuzione delle ore aggiuntive di insegnamento del maestro unico. Rileva che sembra di capire che la tempistica non sarebbe tale da garantire, già nell'anno 2009, la effettiva disponibilità delle risorse derivanti da risparmi previsti dal citato articolo 64. È evidente che si può convenire sulla nuova formulazione del testo prospettata dal Governo a condizione che lo stesso Governo garantisca che gli importi anticipati a valere sui fondi di istituto vengano integralmente e tempestivamente reintegrati, onde evitare di porre gli istituti scolastici in condizioni di difficoltà finanziaria. Si prospetta inoltre una nuova formulazione del comma 1 dell'articolo 7-bis la quale non sembra presentare problemi di carattere finanziario. Al medesimo articolo 7-bis viene altresì aggiunto un comma che sembra doversi intendere alla stregua di una clausola di salvaguardia con riferimento alla necessità di evitare effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica dalla attuazione del piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici. Segnala infine che nel nuovo testo dell'emendamento è stato espunto il comma 4 dell'articolo 5-bis il quale interveniva in materia di trasferimento tra graduatorie provinciali.

Il sottosegretario Giuseppe PIZZA accoglie le osservazioni provenienti dal Ministero dell'economia e delle finanze e si impegna a reintegrare in modo tempestivo e completo i fondi di istituto delle istituzioni scolastiche.

Gian Luca GALLETTI (UdC) chiede chiarimenti in merito alle modifiche introdotte rispetto alla precedente formulazione dell'emendamento. Osserva in particolare che dal testo della nuova formulazione e dalla nota del Ragioniere generale dello Stato non sembrano superati i rilievi emersi in ordine al fatto che manca una quantificazione degli oneri derivanti dalla reintroduzione del maestro unico e di conseguenza non è possibile valutare l'adeguatezza dei risparmi previsti dall'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008. Non vengono pertanto fornite indicazioni per quanto concerne l'asimmetria temporale tra gli oneri, che si produrranno a partire dal settembre 2009, e le disponibilità delle risorse utilizzate per la copertura finanziaria, che si verificherà non prima dell'esercizio 2010.

Massimo VANNUCCI (PD), nell'associarsi alle richieste del collega Galletti, ricorda lo strappo compiuto rispetto alle consuetudini della Commissione bilancio con l'espressione nella seduta del 2 ottobre del parere su un provvedimento per il quale non erano stati forniti alcun elemento sulla quantificazione degli oneri. Segnala che invece nella giornata odierna la seduta è stata sospesa per oltre quattro ore senza che tali elementi di quantificazione pervenissero. Rileva poi che l'espunzione del comma 4 dell'articolo 5-bis non è richiesta dalla nota della Ragioneria generale dello Stato e risponde solo alla richiesta di un gruppo politico, vanificando il lavoro compiuto dalla Commissione di merito. Osserva che, per tutte le considerazioni fin qui svolte, quella odierna è un'altra giornata assai negativa per il Parlamento italiano.

Lino DUILIO (PD) osserva che non risultano ancora pervenuti gli elementi di chiarimento richiesti al Governo. Ricorda che, nella precedente seduta, il Presidente aveva rilevato che la previsione di un reintegro preventivo e non successivo dei fondi d'istituto a valere sulle risorse del comma 9 dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 appariva idonea a superare i profili finanziari problematici del provvedimento. Sottolinea che la nota del Ragioniere generale dello Stato sostiene invece che il reintegro preventivo potrebbe impedire l'effettiva disponibilità, per l'anno 2009, della copertura finanziaria relativa agli oneri conseguenti alla retribuzione delle ore aggiuntive del maestro unico. Rileva che non è stata ancora fornita alcuna indicazione circa la quantificazione degli oneri, rimanendo fermi alla generica affermazione del Presidente secondo cui l'ordine di grandezza delle somme coinvolte dovrebbe risultare notevolmente inferiore alle tetto massimo di risorse disponibili, e che non risulta nemmeno chiaro se dalle disposizioni del maestro unico derivino nel complesso costi o risparmi. Ritene inoltre che la Commissione stia pervenendo ad una conclusione troppo

frettolosa dell'esame del provvedimento. Sottolinea che, per l'espressione del parere, non risulta sufficiente la generica garanzia del rappresentante del Governo, ove la Commissione non disponga dei dati necessari. Rileva infine che la clausola di salvaguardia introdotta nell'articolo 7-*bis* risulta di carattere assolutamente generico.

Michele VENTURA (PD), nell'evidenziare che alla seduta della Commissione non partecipa alcun rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, osserva che la garanzia del reintegro dei fondi di istituto non può essere fornita dal sottosegretario del Ministero dell'istruzione. In definitiva, si è creata una situazione molto grave, in cui la Commissione bilancio arriva ad esprimere il proprio parere su un provvedimento di cui non conosce gli effetti finanziari. Osserva altresì che il testo dell'emendamento è stato ripetutamente modificato sulla base di indicazioni della Ragioneria generale dello Stato delle quali non si conoscono le motivazioni. La vicenda, a suo giudizio, rischia di pregiudicare seriamente il ruolo stesso della Commissione bilancio e del Parlamento.

Cesare MARINI (PD) rileva che la forzatura che la Commissione sta compiendo esprimendo un parere su un provvedimento privo di copertura finanziaria, in quanto si fa rinvio alla contrattazione collettiva, costituisce un grave precedente. Osserva peraltro che la trattativa sindacale potrebbe essere lunga e dagli esiti incerti e nel mentre si crea una situazione di incertezza per la scuola a tempo pieno, che peraltro serve soprattutto alle madri lavoratrici. Concorda invece sulla soppressione del comma 4 dell'articolo 5-*bis* in quanto consentire l'inserimento in graduatorie di altre province avrebbe significato un movimento di un notevole numero di docenti dalle regioni del Sud a quelle del Nord, dove la richiesta è maggiore e questo avrebbe allontanato la prospettiva di stabilizzazione di tali docenti nelle graduatorie delle province meridionali.

Gaspare GIUDICE, *presidente*, in sostituzione del relatore, ribadisce che il Governo ha in ogni caso assunto l'impegno a reintegrare i fondi di istituto. Formula quindi, in sostituzione del relatore, la seguente proposta di parere:

«La V Commissione,
esaminato l'emendamento in oggetto, esprime

PARERE FAVOREVOLE

nel presupposto che, in conformità con gli impegni assunti dal Governo, al reintegro delle disponibilità dei fondi di istituto a valere su quota parte delle risorse derivanti dai risparmi di spesa di cui all'articolo 64, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, si provveda tempestivamente e integralmente al fine di evitare di esporre gli istituti scolastici a maggiori spese non finanziariamente sostenibili».

Pier Paolo BARETTA (PD), intervenendo in sede di dichiarazioni di voto, ritiene che manchino le condizioni per l'espressione del parere e dichiara pertanto che il proprio gruppo non prenderà parte alla votazione, al fine di non avallare una deliberazione che rappresenta un precedente gravissimo, in quanto la Commissione viene meno al proprio compito di valutare la correttezza e l'idoneità della copertura finanziaria del provvedimento.

Sabatino ARACU (PdL) ritiene che al di là delle diverse valutazioni di carattere politico, il Governo sia comunque rappresentato autorevolmente da un proprio esponente. Con riferimento alle osservazioni dei colleghi Duilio e Marini, ricorda che numerose volte in passato gli effetti di disposizioni di legge sono stati definiti in sede di contrattazione. Assicura in ogni caso che Governo e maggioranza non intendono assolutamente mettere in discussione il ruolo della Commissione bilancio. Dichiara infine il voto favorevole del proprio gruppo, perché, a suo giudizio, il Paese ha bisogno che le riforme incluse nel programma del Governo siano attuate.

Gian Luca GALLETTI (UdC) ribadisce che è compito specifico della Commissione bilancio intervenire in merito alla copertura finanziaria dei provvedimenti sottoposti al suo esame. In questo caso il provvedimento non risulta fornito di una copertura finanziaria adeguata. Manca infatti la quantificazione degli oneri e non si ha alcuna garanzia che i risparmi previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 si realizzino effettivamente. Preannuncia pertanto il voto contrario del proprio gruppo.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal Presidente Giudice.