

Senato della Repubblica, 17/06/2010

## **I pareri sulla manovra della VII Commissione Senato**

di Ufficio legislativo PD Senato

---

Resoconto sommario n. 221 del 16/06/2010

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2228

**"La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, rileva anzitutto che:**

- **il decreto-legge n. 78, si colloca in un difficile contesto internazionale, a partire dalla grave crisi del sistema finanziario e bancario dei Paesi sviluppati causata fra l'altro dalla concessione di crediti da parte delle banche americane senza adeguate garanzie. Si è trattato di politiche di incremento del credito ai fini della crescita del PIL, basate su una scarsa attenzione alle reali possibilità di ritorno del debito. Tra le altre ragioni della crisi, vi sono poi la facilità nella concessione di crediti per Paesi da poco entrati nell'Unione europea e per quelli in via di sviluppo, nonché i nuovi meccanismi finanziari adottati dalle banche allo scopo di cedere il credito;**
- **tutti gli Stati, tra cui l'Italia, sono dovuti intervenire massicciamente per sopperire alla carenza di liquidità delle banche aumentando il debito, nonché per imporre politiche di rigore;**
- **in Italia il totale delle spese finali delle pubbliche amministrazioni è risultato nel 2009 in aumento di 3,1 punti percentuali rispetto al 2008, mentre le entrate finali risultano diminuite in valore assoluto rispetto al 2008;**

**considera che la congiuntura economica internazionale, unita all'elevato debito pubblico italiano, rende inevitabile nel nostro Paese o un aumento delle entrate oppure una diminuzione delle uscite. Tuttavia ritiene che la prima ipotesi non sia opportuna perché un aumento della tassazione avrebbe effetti devastanti sull'economia e sarebbe in contrasto con i vincoli del programma di Governo;**

**conseguentemente, reputa necessaria la riduzione delle uscite dato l'aumento della spesa corrente del 2,3 per cento dal 2008 al 2009;**

**giudica positivamente la disponibilità del Governo a modificare la manovra nell'invarianza dei saldi;**

**con riferimento all'articolo 2, comma 1, che dispone una riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie di ciascun Ministero secondo gli importi indicati nell'apposito allegato n. 1, manifesta compiacimento per l'esclusione da tale decurtazione delle risorse destinate al Fondo di finanziamento ordinario (FFO), alla ricerca e al finanziamento del 5 per mille delle imposte sui redditi delle persone fisiche;**

**quanto all'articolo 6, comma 2, che rende onorifica la partecipazione agli organi collegiali degli enti che ricevono contributi dallo Stato, pur ritenendo positiva la non applicazione della norma alle università, esprime preoccupazione per enti come ad esempio il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) e l'Agenzia spaziale italiana (ASI) che amministrano ingenti risorse e i cui componenti hanno incarichi di grande responsabilità;**

prende atto che il comma 5 dell'articolo 6, sulla riduzione dei componenti degli organi di amministrazione e di revisione, avrà effetti anche sull'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) i cui vertici hanno un numero assai superiore di componenti ed erano stati oggetto di una specifica deroga in occasione del riordino degli enti di ricerca;

in relazione ai commi da 7 a 11 del medesimo articolo 6, che dispongono decrementi delle spese per consulenze, pubbliche relazioni e sponsorizzazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, secondo percentuali diverse, condivide che da tali previsioni restino comunque escluse le università e gli enti di ricerca, nonché gli eventi realizzati dagli istituti vigilati dal Dicastero dei beni culturali;

esprime apprensione per la sopravvivenza degli enti che ricevono contributi dallo Stato, tra cui gli istituti culturali, i quali saranno sottoposti ad un taglio delle risorse pari al 50 per cento di quelle del 2009 per effetto dell'articolo 7, comma 24;

in ordine al comparto dell'istruzione, università e enti di ricerca, registra con preoccupazione che esso sia pesantemente colpito dalla manovra, in particolare relativamente:

- ai limiti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, disposti dall'articolo 9, che si applicano anche agli enti di ricerca fino al reintegro completo del turn over dal 2015;
- al blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale in regime di diritto pubblico per gli anni 2010, 2011 e 2012, stabilito dall'articolo 9, comma 21, nonché per il personale docente e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) della scuola per gli anni 2010, 2011 e 2012, in base al comma 23;
- al dimezzamento della spesa delle pubbliche amministrazioni per personale a tempo determinato o con contratti di collaborazione coordinata o continuativa, fissato dal comma 28 dell'articolo 9, il quale si applica anche agli enti di ricerca e alle università;
- alla modifica dei termini di decorrenza dei trattamenti pensionistici che si applicano, tra gli altri, al personale del comparto scuola, ai sensi dell'articolo 12, commi 1 e 6;

giudica preoccupante la mancata integrazione dei fondi per l'università, atteso che, allo stato, per il 2011 le risorse del settore risultano inferiori per un miliardo e 300 milioni di euro rispetto alle esigenze, determinando un gap tra spesa per il personale e Fondo di finanziamento ordinario (FFO), al netto dei pensionamenti e considerando il blocco delle assunzioni, tale da impedire la vita stessa degli atenei;

manifesta invece compiacimento per l'articolo 44 che agevola il rientro in Italia di docenti e ricercatori attraverso l'esclusione dalla formazione del reddito del 90 per cento degli emolumenti derivanti da attività di ricerca e docenza svolta in Italia;

concorda altresì con l'integrazione del Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione agli eventi celebrativi del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, prevista dal comma 4 dell'articolo 55.

Alla luce di tali premesse, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti condizioni:

1. quanto all'articolo 7, comma 24, sulla riduzione del 50 per cento degli stanziamenti destinati a enti ed altri organismi che ricevono contributi dallo Stato, si reputa indispensabile mantenere i finanziamenti già disposti da accordi internazionali;
2. si raccomanda di salvaguardare la Biblioteca italiana per ciechi "Regina Margherita" rispetto al taglio del 50 per cento dei contributi che lo Stato destina a diversi enti, previsto dall'articolo 7, comma 24, considerata fra l'altro la sua insostituibile funzione nella trascrizione in formati accessibili e fruibili dei libri di testo per alunni disabili.

**Esprime altresì le seguenti osservazioni:**

- a) **in ordine ai commi 19 e 20 dell'articolo 7, si invita a riconsiderare la scelta di sopprimere l'Ente italiano montagna (EIM) e l'Ente teatrale italiano (ETI), tenuto conto, rispettivamente, dell'importanza scientifica del primo e dell'unicità della funzione svolta dal secondo;**
- b) **si suggerisce l'introduzione, a favore di insegnanti e professori universitari, di meccanismi di recupero della perdita dovuta al blocco triennale degli automatismi stipendiali;**
- c) **si invita a mantenere inalterato l'impegno a favore degli studenti disabili, attraverso azioni mirate di verifica e ferma restando l'esigenza di colpire chi abusa di false certificazioni".**

**Legislatura 16<sup>o</sup> - 7<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 221 del 16/06/2010**

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI RUSCONI, CERUTI, VITTORIA FRANCO, MARIPIA GARAVAGLIA, MARCUCCI, ANNA MARIA SERAFINI, PROCACCI E VITA SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2228**

**"La 7a Commissione, esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge n. 2228, premesso che:**

**il provvedimento in esame conferma, dopo oltre due anni dall'inizio della legislatura, il profilo programmatico del Governo, caratterizzato da incertezze, confusione ed interventi inadeguati alle esigenze del Paese;**

**la manovra correttiva, di ammontare pari a 24,9 miliardi di euro a regime, pur se necessaria per porre in sicurezza i conti pubblici, non è accompagnata da alcuna significativa misura per il sostegno della domanda e dell'offerta, non definisce alcun obiettivo strategico sul terreno della ripresa economica, né per l'anno in corso né per quelli successivi, e non prevede alcuna indicazione circa la strategia da seguire per favorire il recupero di capacità competitive del Paese sullo scenario internazionale;**

**pur non sussistendo dubbio alcuno sulla necessità della manovra, discutibili appaiono invece i contenuti, atteso che la manovra oltre a non stimolare gli investimenti, non affronta nessuna delle priorità del sistema Paese, quali la caduta della ricchezza nazionale, la crescita della disoccupazione, le difficoltà del tessuto imprenditoriale, nonché la perdita di potere d'acquisto dei redditi da lavoro e da pensione;**

**la manovra non consente al sistema produttivo italiano di affrontare le difficoltà indotte dalla crisi economica e finanziaria in corso che coinvolge non solo il nostro Paese, ma l'intera economia globale. Le difficoltà più gravi, quali la bassa crescita degli ordinativi e di liquidità finanziaria, hanno spinto numerose imprese italiane verso l'uscita dal mercato, oltre al ricorso massiccio alla cassa integrazione ed al licenziamento, in primo luogo dei precari, nonché ad un forte ridimensionamento degli investimenti;**

**nonostante nessun settore produttivo sia stato risparmiato dalle difficoltà descritte, molte delle iniziative previste dal provvedimento hanno effetti neutrali in termini di saldo di bilancio;**

**rilevato criticamente che:**

**nell'ambito delle operazioni sul pubblico impiego appaiono del tutto inaccettabili le misure relative al blocco degli automatismi stipendiali del comparto della scuola - previsto dal comma 23 dell'articolo 9 - già sottoposto ad un drastico piano di riduzione della spesa e di tagli indiscriminati agli organici del personale docente e del personale ATA ad opera del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;**

**il blocco degli automatismi stipendiali comporterà risparmi - secondo quanto riportato dalla relazione tecnica - superiori al miliardo di euro nel triennio 2011-2013: in particolare, si prevede che per il personale docente e per il personale non docente della scuola, gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti;**

**il blocco degli automatismi stipendiali rappresenterà una notevole perdita, in termini economici, per il personale docente e per il personale non docente. Si tratta di cifre rilevanti, che vanno ben oltre gli aumenti non ancora ottenuti per i rinnovi contrattuali: alcuni studi hanno quantificato la perdita in 1.823 euro l'anno per un docente di scuola elementare a metà carriera con un reddito di 23.000 euro lordi l'anno e in 753 euro l'anno per i collaboratori scolastici;**

**considerato che:**

**a queste misure sul personale della scuola si aggiungono ulteriori tagli alla missione 22 - Istruzione scolastica - per un ammontare superiore a 190 milioni di euro nel triennio;**

**considerato altresì che:**

**molto gravi, anche sotto il profilo etico, sono le disposizioni che ridefiniscono la procedura di individuazione degli alunni in situazione di handicap e il riconoscimento del diritto di tali alunni al docente di sostegno. La norma in particolare prevede per l'anno scolastico 2010-2011 un contingente di docenti di sostegno pari a quello in servizio nell'organico di fatto dell'anno scolastico 2009-2010, a prescindere dal numero di alunni in situazione di handicap che ne avrebbero il diritto. L'apposizione di un limite all'organico di docenti di sostegno vanifica di fatto la sentenza della Corte costituzionale n. 80 che, nel febbraio scorso, aveva stabilito l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (la legge finanziaria 2008), nella parte in cui fissava un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno;**

**rilevato che:**

**la ricerca viene colpita duramente dalla manovra con la soppressione, prevista dal comma 20 dell'articolo 7, e l'accorpamento di enti ed organismi pubblici che operano nel campo della ricerca. Si tratta di misure in alcuni casi assolutamente incomprensibili che finiscono per disperdere un patrimonio di competenze e di attività di ricerca svolte da migliaia di ricercatori in questi ultimi anni o che sono palesemente finalizzate - come nel caso dell'ISAE accorpato nel Ministero dell'economia - a minarne l'autonomia scientifica e il ruolo istituzionale ricoperto nel campo degli indicatori economici indipendenti;**

**sono soppressi, in modo del tutto inaccettabile, importanti enti pubblici di ricerca come l'ISPESL che ha finora svolto fondamentali funzioni nel campo della ricerca e della prevenzione degli infortuni nel lavoro. La soppressione dell'ente, che produce un risparmio di soli 426.000 euro, fa venire meno un know-how di conoscenze e di capacità operative difficilmente recuperabile e ricostituibile nell'ambito dell'INAIL, istituto prestigioso, ma con funzioni e finalità diverse dall'ISPESL. Analoghe considerazioni possono essere fatte per l'ISAE (135.000 euro di risparmi) che viene accorpato al Ministero dell'economia e delle finanze, perdendo per tale via l'autonomia operativa che contraddistingueva il proprio operato;**

**nel prevedere il trasferimento alle amministrazioni subentranti solo del personale a tempo indeterminato, il provvedimento trascurava completamente la sorte dei precari che lavorano presso gli enti soppressi;**

**l'Ente teatrale italiano (ETI) rientra tra gli enti di cui le amministrazioni vigilanti avevano chiesto la conferma, ai sensi del cosiddetto procedimento "taglia-enti". Conseguentemente, esso era stato incluso nel decreto ministeriale 19 novembre 2008, recante "Conferma di enti pubblici non economici, in attuazione dell'articolo 26, comma**

**1, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133";**

**l'Ente italiano montagna (EIM), l'organo scientifico nazionale di riferimento per la montagna, deputato a fornire fondamentali informazioni, rischia di essere soppresso: se ciò dovesse avvenire, tutte queste competenze, richieste dagli enti locali e dal Governo stesso, non saranno più a disposizione del territorio;**

**rilevato altresì che:**

**l'articolo 7, al comma 24, riduce del 50 per cento rispetto all'anno 2009 gli stanziamenti sui capitoli degli stati di previsione delle amministrazioni vigilanti relativi al contributo dello Stato a enti, istituti, fondazioni e altri organismi recando un grave danno al funzionamento ed alla sopravvivenza degli stessi;**

**l'articolo 9, comma 9 modifica, per il 2011 e il 2012, il regime speciale per le assunzioni a tempo indeterminato presso gli enti di ricerca. L'articolo 66, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008 prevedeva infatti che per il triennio 2010-2012 gli enti di ricerca avrebbero potuto procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nei limiti di cui all'articolo 1, comma 643, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (ossia entro il limite dell'80 per cento) delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, purché nell'ambito delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno;**

**il medesimo comma 9 dell'articolo 9:**

- limita tale regime più favorevole al solo 2010;**
- prevede che per il triennio 2011-2013 gli enti di ricerca possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il limite dell'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, purché entro il limite del 20 per cento delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente;**

**in questo modo il decreto in esame estende a tutto il comparto degli enti pubblici di ricerca il turn over al 20 per cento, imposto per il pubblico impiego. Poiché tale limitazione comporta dei risparmi insignificanti, così come risparmi minimi comporta la soppressione e l'accorpamento degli enti di ricerca, queste misure hanno il sapore di un vero e proprio attacco al sistema della ricerca;**

**considerato infine che:**

**fra l'altro, la disposizione prevista dal comma 14 dell'articolo 8, destina, in modo assolutamente generico, le economie di cui all'articolo 64, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al settore scolastico: si ricorda che il comma 9 del citato articolo 64 destinava specificatamente il 30 per cento dei risparmi derivanti dal pesante taglio del personale docente e del personale ATA all'incremento delle risorse contrattuali stanziare per la valorizzazione e lo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola, a decorrere dall'anno 2010;**

**con un subdolo cambio di destinazione, la norma in esame realizza di fatto un tradimento di quanto dichiarato fino a questo momento: i risparmi saranno utilizzati per ripianare i debiti pregressi e finanziare le spese ordinarie delle scuole, dunque spese obbligatorie;**

**considerato infine che:**

**l'articolo 9, comma 28, stabilendo che la spesa per personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa debba**

**essere nel limite di spesa del 50 per cento di quanto speso nell'anno 2009, costringerà le università a privarsi del 50 per cento del personale precario con danni immediati per i circa 26.500 precari (di cui circa 20.000 sono docenti a contratto) a cui si stima non verrà rinnovato il contratto, ma anche per il funzionamento delle università che rischiano, in forza di tale disposizione, la totale paralisi delle attività di ricerca come delle attività didattiche, le quali si svolgono oggi grazie al contributo di lavoratori a tempo determinato;**

**in forza di questa disposizione negli enti di ricerca oltre 1.000 i ricercatori non avranno più il contratto a partire dal 2011. A questi andranno aggiunti i precari, circa un altro migliaio, che saranno licenziati per effetto delle soppressioni, in quanto la manovra finanziaria si fa carico del solo personale di ruolo;**

**l'insieme di queste misure dimostra come i settori della conoscenza, tra cui la ricerca, vengano visti quale occasione di risparmio per la spesa pubblica, invece che come occasione per uscire dalla crisi, proprio quando gli altri grandi Paesi europei, che pure si accingono a varare manovre più pesanti di quella italiana, non tagliano ricerca, sviluppo e istruzione;**

**considerato infine che:**

**per le università italiane il Governo persevera nella politica dei tagli indiscriminati portata avanti negli ultimi due anni, a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008, che disegna le prospettive di drastica riduzione del Fondo di finanziamento ordinario per il 2010-2013;**

**formula, per quanto di competenza, parere contrario".**