

## Capitolo XXII

## AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

1. - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

Il conto della gestione 1981 dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici evidenzia complessivamente entrate per 1.279,9 miliardi (1.375,4 nel 1980) (1) e spese per 1.196,5 miliardi (1.163,7 nel 1980) (2) e si chiude, pertanto, con un avanzo di 83,4 miliardi (interamente da versare al Tesoro) che risulta il meno elevato a partire dall'esercizio 1973 e considerevolmente inferiore (-60 per cento circa) a quello del 1980 (211,7 miliardi).

Su tale risultato, nella sostanziale stazionarietà della spesa, si riflette evidentemente l'andamento regressivo delle entrate (- 95,5 miliardi rispetto all'anno precedente) che appare, d'altra parte, strettamente connesso con l'attuazione delle misure di risanamento della SIP, misure che hanno, fra l'altro, comportato la riduzione (dal 4,50 allo 0,50 per cento) del canone dovuto dalla società concessionaria del servizio telefonico nazionale (legge 6 ottobre 1981, n. 569) e mino-

(1) Le entrate totali dell'Azienda erano, invece, costantemente aumentate nel quinquennio precedente, passando dagli iniziali 679,5 miliardi del 1976 ai 1.375,4 miliardi del 1980.

(2) La parte passiva del bilancio, d'altro canto, è rimasta pressochè stazionaria, segnando un indice di incremento (+28%) assai inferiore a quelli di tutto il quinquennio precedente, periodo nel quale le spese si erano più che raddoppiate, crescendo da 531 miliardi del 1976 a 1.163,7 miliardi del 1980.

ri introiti in dipendenza della istituzione della "Cassa congruo per il settore telefonico" (provvedimento C.I.P. n. 24 del 26 maggio 1981) (1).

L'azione combinata di tali provvedimenti - per il secondo dei quali, istitutivo di una gestione fuori bilancio, dubbi, peraltro, suscita il mancato ricorso allo strumento legislativo(2)- ha comportato, tenendo conto della naturale dinamica dei proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi, (3) una diminuzione delle entrate per un ammontare complessivo di 326,3 miliardi (4). Gli interventi disposti a favore della SIP si sono negativamente ripercossi sul

-----  
(1) Tale provvedimento ha previsto, infatti, la devoluzione alla Cassa congruaglio, limitatamente al traffico telefonico riguardante il 1981, della quota di prezzo di L. 40 (più un sovrapprezzo di lire 15), dei valori degli scatti di contatore, fino ad un apporto massimo, per quanto concerne l'ASST, di 310 miliardi, stabilendo altresì che per lo stesso anno i fondi della Cassa - da redistribuire fra i gestori ASST, SIP e ITALCABLE - venissero attribuiti per intero alla SIP.

(2) Tale questione sarà comunque dalla Corte esaminata in sede di controllo del rendiconto della gestione, tanto più che non sembra applicabile il d.l.C.p.S. n. 896 del 1947 (art. 1). Si tratta, nella fattispecie, di un servizio erogato in regime di monopolio assoluto, per il quale non esiste, ovviamente, un sistema di prezzi differenziati da "unificare e perequare".

L'istituzione del predetto organismo tende, invece, a ripartire gli oneri (costi) sopportati dai gestori del servizio telefonico (ASST - SIP e ITALCABLE). L'esigenza dell'emanazione di uno specifico atto legislativo è anche da valutare sotto il profilo della devoluzione a terzi (privati) di somme spettanti allo Stato (ASST), autorizzate con semplice provvedimento amministrativo.

(3) Tali proventi, infatti, sono quelli maggiormente influenzati dall'espansione della domanda dell'utenza e dagli adeguamenti tariffari.

(4) L'indicato importo ricomprende 130,2 miliardi di minori entrate sul capitolo 109, per effetto della riduzione del canone SIP, nonché 196,1 miliardi in meno sui capitoli 101 e 102 (rispettivamente 143 e 53,1 miliardi), per effetto del provvedimento istitutivo della Cassa congruaglio.

le entrate di parte corrente che sono scese in un anno da 894,8 a 776,2 miliardi, per effetto esclusivamente della diminuzione di 131,8 miliardi degli introiti derivanti dalla vendita di beni e servizi (categoria I) risultati pari a 662,6 miliardi (794,4 nel 1981). Nell'ambito di tale categoria si è registrata una rilevante flessione dei proventi del traffico telefonico interurbano (capitolo 101), con accertamenti per 238,8 miliardi (rispetto ai 368 miliardi dell'anno precedente) e una caduta verticale del canone versato dalla SIP per la concessione dei servizi telefonici (l'entrata del capitolo 109 è scesa da 111,6 a 16,3 miliardi). Tale andamento negativo è stato, almeno in parte, compensato dalla notevole lievitazione dei proventi del traffico telefonico internazionale (passati da 154,3 a 203,1 miliardi), dall'aumento dei canoni derivanti dalla concessione di mezzi trasmissivi di telecomunicazione (saliti da 78,4 a 84,4 miliardi) e, soprattutto, dallo straordinario incremento delle entrate eventuali e diverse (capitolo 110) che, appena di 600 milioni nel 1980, hanno raggiunto nel 1981 il ragguardevole importo di 79,4 miliardi.(1).

Il cospicuo deflusso di risorse finanziarie verso la SIP ha inciso, sia pure in misura ancora marginale, sulla capacità di autofinanziamento dell'Azienda, (2) atteso che per la primavolta

-----  
(1) Tale importo è costituito, soprattutto dal pagamento della penale per il ritardato versamento all'Azienda da parte della concessionaria SIP delle somme dovute dalla stessa a vario titolo e riguardanti, prevalentemente, i proventi di traffico di spettanza dell'ASST e riscossi dalla prima ai sensi dell'art.52 della convenzione. Per tali ritardi viene applicato un interesse pari alla misura del tasso ufficiale di sconto e la penale prevista dall'art. 58 della convenzione.

(2) E' da rilevare, peraltro, che con provvedimento CIP n. 11 del 29 aprile 1982 è stato confermato che anche per gli esercizi 1982 (quota prezzo e sovrapprezzo) e 1983 (sovrapprezzo) i fondi affluiti alla Cassa conguaglio siano attribuiti per intero alla SIP. In prospettiva, pertanto, la capacità di autofinanziamento

gli accertamenti di entrata di parte corrente con 776,2 miliardi (894,8 nel 1980) sono stati inferiori agli impegni di spesa del corrispondente comparto che, al netto della posta relativa all'avanzo di gestione da versare al Tesoro, sono ammontati a 815,4 miliardi (765,2 nel 1980).

All'indicato peggioramento del saldo di parte corrente fa riscontro anche una lieve diminuzione delle spese di investimento (374,5 miliardi) (1) rispetto all'anno precedente (392,3 miliardi).

E' tuttavia da registrare un ulteriore lieve aumento (+ 5,4 per cento) delle entrate in conto capitale (da 450,6 a 474,8 miliardi) che sono costituite, come nei precedenti esercizi, pressochè esclusivamente dalla quota relativa alla categoria VII (ammortamenti, rinnovamenti e migliorie) che ha raggiunto i 468,1 miliardi (448,7 nel 1980) ed è stata tratta - attraverso una partita di giro che comporta l'iscrizione del corrispondente importo in appositi capitoli della spesa corrente (2).- da una parte degli introiti derivanti dai proventi di esercizio.

-----  
dell'Azienda può essere gravemente compromessa. Gli effetti di tale provvedimento finiranno, comunque, con lo scaricarsi sul bilancio generale dello Stato, che - oltre a non beneficiare dell'avanzo di gestione - dovrà necessariamente essere gravato da oneri finanziari: - oggi limitati a sovvenzioni straordinarie in materia di personale (51 miliardi nel 1981) - per le spese di investimento dell'Azienda.

(1) In tale importo, peraltro, per i motivi che saranno indicati nel paragrafo 3), sono ricompresi, come del resto negli anni precedenti, anche i residui di mero stanziamento.

(2) Le citate entrate della categoria VII sono riferite ai capitoli 531 e 532 cui sono affluiti i fondi provenienti dai correlativi capitoli di spesa corrente 331 (somma da versare in entrata a titolo di ammortamento, dei beni patrimoniali) e 332 (quota parte dei proventi di esercizio da versare in conto capitale) rispettivamente ascisi a 130,2 e a 337,9 miliardi.

Sulla competenza erano inoltre previste entrate per accensione di prestiti per complessivi 29 miliardi per il finanziamento del programma straordinario di investimenti autorizzato dalla legge 7 giugno 1975, n. 227, finalizzato alla costruzione di alloggi di servizio (capitolo 602: 2 miliardi) ed al riassetto dei centri nodali della rete telefonica (capitolo 603: 27 miliardi).

A fine esercizio risulta concessa, anche se non versata, l'anticipazione della Cassa depositi e prestiti relativa al capitolo 602, mentre non è stato stipulato il mutuo concernente il capitolo 603, su cui pure risulta iscritto, quale residuo attivo, l'intero importo della disponibilità di competenza.

Il mancato perfezionamento delle operazioni di credito nel corso dell'esercizio ha indotto la Corte negli anni passati a dichiarare la non regolarità dell'accertamento di entrata del predetto capitolo 603 con riferimento ai consuntivi del 1979 e del 1980.

Il combinato disposto degli articoli 5, 4° comma, e 11, 2° comma, della recente legge 39 del 1982 — con cui viene, fra l'altro, anche consolidandosi la tendenza, che mal si concilia con i criteri al riguardo dettati dalla legge 468 del 1978, a valutazioni settoriali in materia di indebitamento. — consente, peraltro, all'Amministrazione, nell'ambito del nuovo programma di interventi straordinari, di iscrivere in bilancio fra i residui attivi, pur in difetto del perfezionamento dei mutui, l'importo corrispondente alla parte rimasta da finanziare.

La stessa facoltà è riconosciuta poi all'Amministrazione anche per le operazioni di finanziamento correlate agli interventi di cui alla citata legge 227 del 1975. Il carattere interpretativo

di tale disposizione consente alla Corte di dichiarare in ordine al consuntivo del 1981 la regolarità dell'accertamento di entrata del capitolo in questione.

Nell'ambito della spesa è risultata ancora una volta prevalente l'incidenza degli oneri correnti (63,5 per cento), considerati al netto della parte relativa all'avanzo di gestione, rispetto a quelli in conto capitale. Si è già detto, peraltro, che una consistente parte dei primi, pari al 57 per cento, è destinata ad ammortamenti e miglioramenti degli impianti.

Nel comparto della spesa di funzionamento assumono inoltre rilievo gli oneri per il personale in attività di servizio ed in quiescenza, che sono saliti da 221,3 a 250,1 miliardi (+ 13 per cento), nonché quelli per acquisto di beni e servizi (afferenti per circa il 60 per cento) - 43,5 miliardi - alla manutenzione ordinaria della rete telefonica, degli impianti e degli immobili) che, passando da 66,2 a 73,6 miliardi, sono aumentati dell'11,2 per cento.

Quanto alle spese di investimento, quasi esclusivamente comprese nella categoria IX (costituzione di capitali fissi) e nelle quali, come specificamente si vedrà nel successivo paragrafo 3), si riflette lo stato di attuazione dei piani pluriennali di intervento predisposti dall'Azienda per lo sviluppo del servizio telefonico, è da rilevare che esse hanno avuto nel 1981, per la prima volta negli ultimi anni, un lieve decremento rispetto all'anno precedente (da 392,3 e 374,5 miliardi), mentre è cresciuta l'incidenza dei pagamenti sugli stanziamenti di competenza (124,8 su 374,5 miliardi, pari al 33,3 per cento che risulta il coefficiente più elevato a partire dall'esercizio 1977).

Una lieve accelerazione si è anche riscontrata nel ritmo

di smaltimento dei residui con pagamenti per 259,9 miliardi che hanno rappresentato il 34,8 per cento (1) dell'ammontare di tale conto (747,6 miliardi) all'inizio dell'esercizio.

In chiusura di esercizio sono, così, risultati, per la spesa in conto capitale, residui per 737,4 miliardi (di cui 249,7 relativi alla gestione di competenza) che, sommati ai residui passivi di parte corrente (424,2 miliardi, di cui 128,5 provenienti dalla competenza) hanno raggiunto il complessivo importo di 1.161,6 miliardi, con un decremento, in valore assoluto, di 77,9 miliardi ed, in valore relativo del 6,3 per cento, nei confronti di quello registrato nel 1980.

Quanto ai residui attivi, il loro ammontare è risultato, in chiusura di esercizio di 404,1 miliardi - di cui solo 54,2 provenienti da precedenti esercizi - notevolmente inferiore, quindi, a quello registrato alla fine del 1980 (753,7 miliardi) quando, era, in particolare, mancata la tempestiva corresponsione, da parte della concessionaria SIP, delle consistenti somme introitate per conto dell'Azienda, riguardanti principalmente i proventi del traffico telefonico interurbano ed internazionale.

Il notevole miglioramento della situazione di detti residui al 31 dicembre 1981 (diminuiti di oltre il 46 per cento) è, infatti, dovuto soprattutto all'avvenuta riscossione, nel corso dell'esercizio, di gran parte dei crediti maturati dall'Azienda nei confronti della concessionaria.

E' da rilevare, infine, l'andamento assai divaricato, rispetto all'esercizio precedente, della gestione del bilancio

-----  
(1) Pure tale indice risulta il più alto a partire dall'esercizio 1977.

aziendale in termini di cassa.

A fronte di incassi per 1.629,4 miliardi risultano pagamenti per 1.357,8 miliardi, con un attivo di cassa di 271,6 miliardi (nel 1980 si era, invece, verificato un saldo negativo di 271,6 miliardi). Conseguentemente il fondo di cassa, che all'inizio dell'esercizio era pari a 485,9 miliardi, viene ad ammontare al 31 dicembre 1981 a 757,5 miliardi (1).

## 2. Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi - L'ampliamento dell'utenza e l'incessante evoluzione tecnologica rendono ormai indifferibile l'introduzione di un più razionale assetto istituzionale del settore telefonico e, più in generale, dell'intero comparto dei servizi di telecomunicazione. Nell'attesa, peraltro, che dall'approfondito dibattito in corso nelle competenti sedi istituzionali scaturiscano quanto prima scelte definitive al riguardo, deve rilevarsi che neppure nel 1981 sono state apportate all'ordinamento dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici le modifiche necessarie per adeguarlo alle crescenti esigenze di maggiore dinamicità operativa (2). L'organizzazione amministrativa, tuttora sostanzialmente disciplinata dal regio decreto legge 14 giugno 1925, n. 884 (3), resta caratterizzata da un notevole accentramento di competenze, nonostante l'emanazione di una

(1) Il fondo di cassa, esattamente coincidente con il risultato differenziale del conto dei residui, è tenuto su un conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale intestato all'ASST e previsto dallo art. 1312 delle istruzioni generali sui servizi del Tesoro.

(2) L'unica modifica intervenuta in corso d'anno riguarda la ristrutturazione degli uffici interurbani (d.m. 15 luglio 1981).

(3) Al testo del 1925 sono state apportate modificazioni di non grande rilievo dalla legge 18 febbraio 1963, n. 81.



normativa volta ad attuare, anche nell'ambito dell'ASST, un ampio decentramento amministrativo. Continua così, come la Corte ha ripetutamente evidenziato nelle precedenti relazioni, ad essere concentrata nelle direzioni centrali la quasi totalità delle competenze in materia di spesa. La mancanza nella struttura aziendale di uffici di ragioneria periferici (1) ha infatti precluso ai capi degli ispettorati telefonici di zona la diretta gestione dei fondi di bilancio. Trattasi di una lacuna legislativa che si ripercuote negativamente sull'efficienza dell'Azienda e che non consente ai titolari degli uffici periferici di esercitare le funzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 748 del 1972.

Secondo dati elaborati dall'Azienda, le assenze dei dipendenti dovute a malattia sarebbero diminuite (il relativo indice sarebbe sceso dal 12 al 10,7 per cento).

-----  
(1) Tale carenza incide anche in tema di collocamento a riposo e liquidazione del trattamento di quiescenza, materia questa attribuita agli Ispettori di zona dal d.P.R. 12 marzo 1977, in quanto i provvedimenti emanati dagli organi periferici devono necessariamente passare per il tramite della Ragioneria centrale, con la conseguenza che l'azione amministrativa - lungi dall'essere snellita - viene ritardata dal trasferimento dei fascicoli dalla periferia al centro e viceversa.

A ciò potrebbe aver positivamente concorso il sistema dei compensi incentivanti legati alla presenza in servizio del personale e rivalutati. Non risulta, d'altra parte, alla Corte che l'Azienda, tenendo conto delle sue complessive implicazioni, abbia adottato particolari misure per contenere il fenomeno, la cui ulteriore regressione potrebbe essere facilitata da interventi di carattere organizzativo. Non può sottacersi, peraltro, che all'adozione di idonee iniziative osta la mancanza, nell'ambito aziendale, di uffici per la rilevazione e l'analisi dei problemi organizzativi.

A tali specifici fini potrebbe anche soccorrere l'attività della Direzione centrale per l'ispezione (e degli ispettori circoscrizionali) in atto rivolta, in modo specifico, a tutti i servizi di carattere amministrativo e contabile dell'Azienda (1).

E' da rammentare, infine, che i compiti dell'Azienda non si esauriscono nella diretta gestione del servizio telefonico, ma sono estesi anche al controllo dell'attività delle società concessionarie. A parte ogni considerazione sulla congruenza di tale impostazione con la natura imprenditoriale dell'Azienda, è da dire che la stessa incontra difficoltà ad esplicare il controllo tecnico sugli impianti delle società concessionarie per una asse-rita non adeguata dotazione degli organici della carriera direttiva tecnica.

-----  
(1) Nel 1981 l'attività ispettiva, promossa e coordinata dalla relativa direzione centrale, può così sintetizzarsi:

-visite presso i vari uffici periferici dell'ASST	n. 189
-verifiche di cassa	" 30
-passaggi di gestione e nomine nuovi consegnatari	" 11
-inchieste ed indagini varie	" 84

Per i fatti criminosi sono state inoltrate alla competente autorità giudiziaria 43 denunce; alla Procura generale della Corte dei conti sono state presentate 35 denunce in materia di danno erariale.

b) Personale - L'Azienda ha provveduto ad ultimare nel corso del 1981 gli adempimenti fondamentali relativi all'attuazione del nuovo ordinamento del personale delineato con la legge 3 aprile 1979, n. 101 (1). Tale disciplina è stata però in parte modificata dalla legge n. 797 del dicembre 1981 ed, in particolare, innovazioni sono state apportate alle declaratorie di categoria.

Ciò comporterà una nuova definizione dei profili professionali delle varie qualifiche funzionali.

A fronte di una imm modificata dotazione organica complessiva di 16.092 posti, al 31 dicembre 1981 la consistenza effettiva del personale ammontava a 12.607 unità, rispetto alle 12.755 dell'anno precedente (2). Anche nell'ambito dell'Azienda dei telefoni si è verificato, sia pure in misura inferiore rispetto al 1980, il fenomeno di una rideterminazione delle dotazioni

-----  
(1) Con d.m. 26 marzo 1981 è stato in parte modificato il precedente d.m. 27 maggio 1980 con il quale sono state individuate le qualifiche funzionali, definiti i relativi profili professionali, rideterminate le dotazioni organiche delle singole categorie e, nell'ambito di queste, fissati i contingenti delle qualifiche professionali.

(2) E' da ricordare che, in base alla l. 101 del 1979 è possibile variare le dotazioni organiche del personale dell'esercizio in correlazione allo sviluppo dei servizi, nonché, in proporzione, anche l'organico del personale degli uffici e di quello delle categorie VII, raggr. A) ed VIII. Per queste due ultime categorie l'art. 5 della l. 797 del 1981 ha fissato, con effetto dal 1° gennaio 1982, la misura proporzionale rispettivamente all'1,55% e all'1,70% della dotazione complessiva del personale dell'esercizio.

organiche orientate verso un ulteriore incremento dell'organico delle qualifiche superiori, parallelamente ad una diminuzione di quello delle qualifiche delle categorie inferiori. Al riguardo si rinvia alle notazioni formulate nel precedente capitolo in ordine all'analogo problema emerso per l'Amministrazione delle Poste. Come pure interamente valide sono le considerazioni ivi formulate circa il generalizzato ricorso, per quanto attiene alla copertura dei posti vacanti nelle categorie superiori, ai concorsi interni per titoli di servizio. Sempre in tema di concorsi va rilevato che ad oltre sei anni dalla pubblicazione del relativo bando sulla Gazzetta ufficiale debbono ancora essere espletate le prove orali del concorso pubblico a 547 posti (ridotti a 300 con decreto ministeriale 10 aprile 1981) per operatori telefonici (ora categoria quarta) del personale dell'esercizio.

Al vuoto di organico di circa 3.500 unità e alle particolari esigenze dei servizi, l'Azienda ha fatto fronte con l'assunzione di personale straordinario ai sensi della legge n. 1376 del 1965 (1). La relativa spesa, gravante sui capitoli 103 e 121, è ammontata a 2,5 miliardi (4,5 miliardi nell'esercizio precedente).

Risulta, infine, che l'Azienda, con provvedimento per il quale non si è ancora esaurito il procedimento di controllo, ha effettuato promozioni alla qualifica di direttore di divisione ed esaurimento (nel ruolo amministrativo e nel ruolo tecnico) ai sensi degli

-----  
(1) Sono stati utilizzati 655 fra telefonisti e addetti alle sale di commutazione, nonché 85 operai per lavori di manovalanza presso i gruppi manutenzione cavi. Nell'anno precedente le unità straordinarie complessivamente impiegate erano state 1.087.

articoli 155 e 157 della legge n. 312 del 1980, con conseguente formazione di un rilevante soprannumero nei rispettivi ruoli (52 e 51 unità).

Per il personale in servizio (Rubrica I - categoria I della parte passiva del bilancio) l'Azienda ha sostenuto nel 1981 una spesa (in termini di impegni) di 218,7 miliardi, con un incremento del 10,8 per cento rispetto all'anno precedente (197,3 miliardi) (1).

I compensi per lavoro straordinario ed a cottimo sono ammontati a 15,4 miliardi (14 nel 1980) (2).

Le altre competenze accessorie tipicamente previste per i dipendenti dell'Azienda (premio di produzione, premio di cointeressenza, premio industriale e compenso annuale di incentivazione) hanno comportato una spesa di 36,4 miliardi (35,8 nel 1980) che rappresenta il 16,6 per cento del complessivo onere retributivo.

-----

(1) E' da notare che il 6% dello stanziamento di competenza relativo alla predetta categoria non è stato utilizzato. Infatti 15,6 su 234,3 miliardi si sono tradotti in economia di gestione.

(2) Con DPCM emanato nel 1981, sono state autorizzate a sanatoria, prestazioni straordinarie effettuate da personale dirigenziale nel corso del 1980 in eccedenza al limite individuale annuo di 350 ore di cui all'art. 2 del d.P.R. 1150 del 1977, per un totale di 1.068 ore e per 97 unità, con una spesa complessiva di 20,4 milioni. Dette autorizzazioni tardive si riferiscono a maggiori prestazioni rese da personale in servizio presso organi periferici dell'ASST, compresi negli Ispettorati telefonici della II e V Zona (con sedi a Mestre, Potenza e Benevento), in dipendenza di eventi di carattere eccezionale, quali quelli tellurici.

La spesa per il personale in quiescenza (categoria seconda) è aumentata notevolmente (+ 30,3 per cento) rispetto all'anno precedente (da 24,1 a 31,4 miliardi).

Di tale importo 5,5 miliardi (5,1 nel 1980) si riferiscono al versamento, da parte dell'Azienda, di predeterminate quote di soprattasse sulle conversazioni telefoniche alla Cassa integrativa per il personale telefonico statale, ente che è incaricato di liquidare il trattamento di quiescenza e previdenza ad un numero chiuso di iscritti, costituito dal personale assunto dall'Azienda nel periodo 1° luglio 1925-31 maggio 1948.

Gli oneri direttamente sostenuti dall'Azienda per lo svolgimento di corsi per l'istruzione e l'aggiornamento professionale del personale, cui hanno complessivamente partecipato 569 dipendenti, sono ammontati, in termini di impegni, a circa 260 milioni (1).

Va, inoltre, ricordato il concorso aziendale alle spese per il funzionamento di diversificati servizi di assistenza al personale (mense, dormitori, dopolavoro, asili nido) che, in massima parte, sono gestiti direttamente dall'Istituto postelegrafonici e dal dopolavoro postelegrafonico, ai quali nell'esercizio sono stati rispettivamente erogati contributi per 4,7 miliardi (2) e

-----  
(1) A tale spesa va aggiunta quella impegnata ed erogata sul capitolo 215 (380 milioni) a titolo di concorso per il funzionamento dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni.

(2) Un terzo di tale contributo - che è raggugliato al 20% della aliquota delle soprattasse sulle conversazioni interurbane ed internazionali - è versato dall'Istituto postelegrafonici all'ufficio centrale del dopolavoro P.T. La legge 797 del 1981 (art. 28, II comma) prevede ora che l'ASST versi direttamente al fondo per le attività del dopolavoro la quota di sua spettanza.

per 15,6 milioni (1).

Secondo i dati forniti dall'Azienda 664 sarebbero i dipendenti concessionari di alloggi di servizio - per la maggior parte ubicati nelle stazioni amplificatrici delle rete telefonica nazionale - cui incombe, peraltro, l'obbligo dell'immediato intervento presso le stazioni (2). Il personale dell'Azienda beneficia, inoltre, come è noto, di particolari agevolazioni in materia di tariffe telefoniche (riduzione del 75 per cento del canone di abbonamento, concessione gratuita di 160 scatti a trimestre, sconto del 50 per cento sulle spese di trasloco). Per i dipendenti assunti dopo il 31 dicembre 1979 il beneficio, peraltro, è limitato all'esenzione dalle spese di primo impianto e alla riduzione del 50 per cento sulle spese di trasloco, in parallelo a quanto previsto, in sede di rinnovo del contratto di lavoro, per i nuovi dipendenti della SIP (3). Altra franchigia, che comprende l'esenzione dal pagamento dell'intero canone e dalle spese di impianto e trasloco, nonché dal pagamento delle conversazioni telefoniche urbane, è prevista dall'articolo 50 della convenzione della SIP nei confronti di funzionari direttivi

-----

(1) Per interventi di carattere assistenziale l'Azienda ha erogato sussidi, al personale in servizio e in quiescenza, per 71,6 milioni.

(2) Il concessionario corrisponde un canone provvisorio pari al 40% del valore di mercato del singolo alloggio, nonché il rimborso delle spese di riscaldamento in ragione del 50%. Sulla materia è stato predisposto un apposito disegno di legge (n. 1539) che, già approvato in sede legislativa dalla X Commissione permanente della Camera il 27 dicembre 1981, è attualmente all'esame del Senato.

(3) L'art. 15 del d.P.R. 6 marzo 1968, n. 427, con cui è stato integrato l'art. 50 della vigente convenzione fra il Ministero dell'In-

vi dell'Azienda, dell'Amministrazione delle poste e del Ministero, nonché di "altri dipendenti che per speciali ragioni accertate dagli organi centrali dell'Amministrazione abbiano necessità di disporre del collegamento telefonico".

### 3. - Interventi finanziari e beni strumentali

Per l'attuazione degli interventi diretti allo sviluppo del servizio telefonico, l'Azienda nel 1981 ha operato nell'ambito delle previsioni del piano pluriennale 1977-1981 (approvato dal CIPE il 3 agosto 1977) e del piano di interventi straordinari autorizzati dalla legge 7 giugno 1975, n. 227.

In linea con le indicazioni contenute nel cennato piano quinquennale è stato poi elaborato dall'Azienda uno specifico programma di massima per il 1981 con proiezione agli anni 1982-1983, che ha previsto investimenti nel triennio per 1.485 miliardi (1).

Le notazioni che seguono, riferite all'esercizio 1981, si basano essenzialmente sulle risultanze del consuntivo riguardanti i capitoli della categoria IX (costituzione di capitali fissi) del titolo II (spese in conto capitale) della

-----  
poste e delle telecomunicazioni e la SIP, commisura infatti le agevolazioni dei dipendenti dell'ASST a quelle in atto godute dal personale della SIP.

(1) In tale importo sono ricompresi 1.427 miliardi (423,7 per il 1981, 474,2 per il 1982 e 529,1 per il 1983) per investimenti ordinari autofinanziati attraverso le entrate di bilancio; e, limitatamente, al biennio 1981-1982, 54 miliardi per interventi straordinari in base alla legge 227 del 1975 (da destinare, in ragione di 27 miliardi per anno, al riassetto dei centri nodali della rete telefonica).



parte passiva del bilancio aziendale, su cui insistono, in massima parte, gli oneri sostenuti per l'esecuzione dei predetti interventi. E' da ribadire infatti che i singoli atti di gestione vengono sottoposti al controllo successivo della Corte con notevole ritardo e, in parte, anche dopo la scadenza degli esercizi cui si riferiscono.

Alla chiusura dell'esercizio 1981 lo stato di attuazione degli interventi straordinari, sulla base almeno dei dati contabili, non può certo definirsi soddisfacente. Per quanto riguarda il potenziamento della rete telefonica, a fronte di previsti stanziamenti per complessivi 173 miliardi, sul pertinente capitolo 545 si registrano pagamenti globali per soli 42,6 miliardi, mentre altri 48,4 sono stati effettivamente impegnati (1).

Le iniziative intraprese per la realizzazione dello specifico piano sono fortemente condizionate dalle difficoltà di reperimento dei fondi (2) dovute al non facile collocamento sul mercato, da parte del CREDIOP (Consorzio di credito per le opere pubbliche), dei titoli obbligazionari emessi per la concessione all'Azienda dei mutui richiesti (3).

-----  
(1) Secondo dati forniti dall'Azienda la restante parte degli stanziamenti (46,2%) è, invece, tuttora inutilizzata ed è accantonata sotto forma di residui di stanziamento (82 miliardi).

(2) L'Azienda è riuscita ad ottenere mutui per 92 miliardi.

(3) Per lo stesso tipo di interventi la legge 39 del 1982 stanziava, per il periodo 1982-1987, altri 300 miliardi, al reperimento dei quali si provvederà, in via normale, attraverso anticipazioni della Cassa depositi e prestiti sui fondi dei conti correnti postali.

Anche il piano per la realizzazione di alloggi di servizio, sebbene per motivi di diversa natura, procede lentamente. I fondi relativi risultano quasi interamente affluiti, avendo la Cassa depositi e prestiti provveduto a somministrare anticipazioni per 16 miliardi (a fronte di previsioni per 18 miliardi fino al 31 dicembre 1981) (1).

Sul pertinente capitolo 544 risultano effettuati pagamenti complessivi, dall'entrata in vigore della legge 227, per 7,7 miliardi, mentre gli impegni effettivi ammonterebbero a circa 5,7 miliardi.

Per l'attuazione del programma la società ITALPOSTE - cui, come è noto, sono stati affidati i lavori - incontra tuttora notevoli difficoltà per il reperimento delle aree edificabili nelle zone previste dalla legge 167 del 1962 e per l'approntamento degli strumenti urbanistici (2).

Va, in particolare, notato che i 29 miliardi complessivamente stanziati nel 1981 sui predetti capitoli 544 e 545 non hanno dato luogo ad alcun pagamento. (3).

Anche gli interventi programmati in via ordinaria nell'ambito aziendale non sembrano procedere con la necessaria tempestività, almeno stando alla lentezza del ritmo di utilizzazione

-----  
(1) Come si è detto nella parte generale, resta solo da versare sul capitolo 603 la quota relativa all'esercizio 1981 (2 miliardi).

(2) Resta finora non attivato circa il 26% delle disponibilità finanziarie (i residui di stanziamento, secondo dati forniti dall'Azienda, ascendono infatti a 4,6 miliardi).

(3) Sul conto dei residui degli stessi capitoli sono stati effettuati nell'anno pagamenti rispettivamente per 4 e 12,2 miliardi.

delle somme stanziata in bilancio e alla concomitante progressiva lievitazione (fino al 31 dicembre 1980) dei residui passivi, che nel periodo 1° gennaio 1976 - 31 dicembre 1980, come si desume dall'unita tabella, si sono più che triplicati passando da 202,5 a 619,7 miliardi.

Nel 1981, peraltro, si nota una inversione di tendenza, con una diminuzione percentuale (- 4,1 per cento) della consistenza dei residui (594,2 miliardi) che evidenzia una più dinamica gestione della spesa. Tale evoluzione, su un piano più analitico, sembra confermata dai dati di consuntivo relativi al capitolo 531 (1) - destinato alle spese per la costruzione e l'ampliamento degli impianti telefonici di trasmissione e commutazione, anche dipendenti da accordi internazionali - sul quale, a fronte di complessive disponibilità per 849,2 miliardi (di cui 551,2 afferenti ai residui) sono stati effettuati pagamenti per 330,8 miliardi (2) (di cui 218,3 riferiti ai residui), sicchè, a fine esercizio, i residui sono scesi da 551,2 a 518,3 miliardi. Una contrazione dei residui (da 13,3 a 10,8 miliardi) si riscontra anche sul capitolo 542 (acquisto, costruzione ed adattamento di capannoni ed altri immobili da adibire a magazzini, laboratori, officine, ecc.) sul quale, a fronte di una massa spendibile di 16,3 miliardi (di cui 13,3 miliardi si riferiscono ai residui), sono stati erogati nell'anno 5,5 miliardi (di cui 3,7 in conto residui), con un utilizzo pressochè completo della dotazione di

-----

(1) Lo stanziamento di tale capitolo (298 miliardi) - su cui prevalentemente si è riflessa l'incidenza degli interventi disposti a favore della SIP, con una riduzione di ben 82 miliardi rispetto alla previsione iniziale - costituisce circa il 79% della intera dotazione di competenza della categoria IX.

(2) Ciò ha provocato addirittura uno sfondamento della dotazione di cassa per 42,9 miliardi. Tale anomala situazione è stata, peraltro, determinata da una riduzione di 110 miliardi della stessa auto

## SITUAZIONE DEI RESIDUI FINALI RELATIVI ALLA CATEGORIA IX

(al netto di quelli afferenti ai capitoli 544-545)

Esercizio	Ammontare	% su anno base	% su anno precedente
1975	202.474.462.705	- - -	- - -
1976	230.884.319.295	14,0%	14,0%
1977	334.924.849.334	65,3%	45,0%
1978	454.330.297.143	124,3%	35,6%
1979	559.887.472.052	176,4%	23,2%
1980	619.656.290.984	206,0%	10,6%
1981	594.214.185.355	193,4%	- 4,1%

cassa (5,6 miliardi). Sul capitolo 532 (manutenzione straordinaria degli impianti, degli immobili, dei servizi tecnologici e delle strade di accesso ecc.), dotato di fondi per 54,3 miliardi (di cui 24,5 provenienti da precedenti esercizi) sono stati disposti pagamenti per 20,2 miliardi (di cui 7,4 sulla competenza), con un coefficiente di utilizzo della autorizzazione di cassa pari a circa il 93 per cento; i residui, comunque, sono saliti da 29,8 a 34,1 miliardi. Analogo andamento ascensionale in tema di formazione dei residui (passati da 15,1 a 17,4 miliardi) si verifica anche per il capitolo 539 (acquisto di strumenti e complessi per misure e controlli sugli impianti della rete telefonica nazionale, nonché di macchine, attrezzature ed utensili per elaborazioni tecniche, esperimenti e misure), sul quale i pagamenti, a fronte di disponibilità per 28 miliardi, sono ammontati a 10,7 miliardi (1), di cui 2,9 sulla competenza.

In tema di attività contrattuale va ancora una volta sottolineata la netta prevalenza del ricorso al sistema della trattativa privata nei confronti delle altre tipologie negoziali (2). Nel 1981 sono stati stipulati (3) 1227 contratti, per 235,9 miliar-

-----  
rizzazione di cassa disposta tardivamente - ad esercizio già chiuso - dal terzo provvedimento di variazione al bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1981 (L.29.1.1982, n.30). Per considerazioni di carattere generale su tale problematica si rinvia alla Parte prima, Sezione II, capitolo I.

(1) Anche su tale capitolo si è verificato l'inconveniente di una eccedenza dei pagamenti, per 711,6 milioni, rispetto alla autorizzazione di cassa. Ciò per effetto di una riduzione eccessiva (1,8 miliardi) della stessa autorizzazione, in rapporto allo stato dei pagamenti, effettuata dalla legge di assestamento del bilancio dello Stato (L.20.11.1981, n.652).

(2) Tale scelta è determinata sia da motivi di urgenza - in parte connessi anche con la già descritta lentezza della situazione operativa - sia, più spesso, dalla necessità per l'Azienda di disporre di commesse per cui è richiesta un'alta specializzazione tecnologica e che riguardano forniture coperte da brevetti o privative industriali.

(3) I dati relativi all'esercizio sono stati forniti dalla stessa Amministrazione e non sono, allo stato, suscettibili di riscontro sulla base delle scritture della Corte, in quanto solo una parte dei relativi provvedimenti sono stati finora trasmessi dall'Azienda per il controllo successivo.

di, mediante trattativa privata (di cui 747, per 186,4 miliardi in conto capitale), 120 contratti, per 201 miliardi, mediante licitazione privata (107, per 16,5 miliardi, in conto capitale) (1). In economia sono stati effettuati lavori e servizi, tutti in amministrazione diretta, per 20,3 miliardi (di cui 13,7 in conto capitale). In taluni casi la Corte ha rilevato ritardi nel perfezionamento degli atti contrattuali, nelle liquidazioni e nei relativi pagamenti, riconducibili, in gran parte, alle disfunzioni derivanti dalla mancata attuazione, già messa in risalto nel precedente paragrafo, di un adeguato decentramento. I maggiori ritardi, come di consueto, si verificano nell'esecuzione e nel collaudo dei contratti relativi ai lavori extra canone di manutenzione straordinaria della rete telefonica nazionale eseguiti dalla società concessionaria SIRTI (2).

Dal compendio immobiliare dell'Azienda - che è in parte adibito ad uffici ed in parte è destinato ad altri usi (tra cui in prevalenza ad alloggi di servizio) - sono stati ricavati, in termini di accertamenti, canoni per 412,6 milioni (211,4 milioni nel precedente esercizio).

Le spese di esercizio, manutenzione e riparazione di automezzi, la cui consistenza è rimasta invariata rispetto al 1980, sono ammontate, per quanto riguarda gli impegni, a 525 milioni (430 milioni nell'anno precedente).

Un lievissimo incremento (da 3,5 a 3,6 miliardi) hanno, infine, registrato gli oneri per il funzionamento e la manutenzione

(1) Nel numero complessivo dei contratti stipulati sia a trattativa privata, che mediante licitazione privata (1347), sono compresi 24 atti aggiuntivi per un importo totale di 3,1 miliardi.

(2) Ciò dipende dal fatto che gli interventi operativi sono subordinati all'andamento dei lavori di ammodernamento stradale eseguiti dall'ANAS, dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni.

degli impianti e delle apparecchiature di automazione dei servizi e di elaborazione elettronica dei dati, nonché per l'acquisto del relativo materiale (1).

-----  
(1) Non è possibile dai dati di consuntivo desumere la spesa complessiva sostenuta dall'Azienda in materia di automazione, in quanto gli oneri per l'acquisto e l'installazione degli impianti, che in precedenza erano esposti nel capitolo 546, sono stati ricompresi nel capitolo 539, avente oggetto eterogeneo.

PAGINA BIANCA



## Capitolo XXIII

## MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

1. - Considerazioni generali

Il Ministero, come è noto, assume il ruolo di raccordo tra gli indirizzi di politica scolastica generale del paese e le istanze che emergono dalle diverse articolazioni funzionali e rappresentative della scuola.

Lo svolgimento di questo ruolo trova difficoltà nell'attuale sistema normativo, che si presenta incongruo, farraginoso e complesso.

L'anno 1981 si è caratterizzato, in particolare, per l'avvio delle procedure relative ai giudizi di idoneità per ricercatori universitari, ai sensi degli articoli 58-62 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382, nonché della prima tornata di giudizi di idoneità per professori associati, in forza degli articoli 50-52 del medesimo decreto presidenziale. Si è così innescato il meccanismo normativo che si propone di innovare profondamente il settore universitario; oltre alla modifica dell'assetto della docenza, la riforma prevede l'istituzione del ruolo dei ricercatori, del dottorato di ricerca, la elaborazione di un piano di sviluppo quadriennale, l'introduzione del regime a tempo pieno, la creazione dell'Anagrafe nazionale delle ricerche, la sperimentazione organizzativa e didattica, la costituzione di dipartimenti universitari, nonché degli istituti universitari, il bando di borse di studio per corsi di perfezionamento o di specializzazione (1).

-----  
(1) Il riordinamento delle scuole dirette a fini speciali, delle scuole di specializzazione e dei corsi di perfezionamento è avvenuto con il d.P.R. 10 marzo 1982 n. 162.

Durante l'anno è intervenuta sull'argomento la legge 30 ottobre 1981 n. 615, la quale introduce norme integrative riguardanti gli inquadramenti nel ruolo dei professori associati, il personale docente dell'Università italiana per stranieri di Perugia, nonché l'esercizio della opzione per il tempo pieno da parte dei professori collocati in aspettativa per motivi di incompatibilità previsti dall'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980.

Nel settore della istruzione sub-universitaria non si sono registrati, a livello legislativo, interventi significativi sul piano dell'assetto organizzativo e la produzione normativa continua ad essere caratterizzata da disposizioni di carattere contingente (1) o che investono singoli settori dell'istruzione (2), o che prevedono le modalità di immissione in ruolo del personale precario (3).

-----  
(1) Come proroga degli incarichi annuali al personale docente e non docente delle istituzioni di ogni ordine e grado (l. 24 luglio 1981 n. 392).

(2) Come le norme sull'accesso a posti direttivi nelle scuole e a posti di ispettore tecnico (l. 22 dicembre 1980 n. 298), le norme particolari sull'accesso a posti direttivi negli istituti e scuole di istruzione secondaria ed artistica in lingua tedesca e delle località ladine in provincia di Bolzano (l. 23 marzo 1981 n. 95), le norme particolari per l'ammissione a concorsi di direttore didattico (l. 5 agosto 1981 n. 452).

(3) La recente legge 20 maggio 1982 n. 270 ha, tra l'altro, immesso in ruolo gli insegnanti non di ruolo incaricati; stabilito una riserva di posti a favore del personale supplente da conferire con concorso; determinato dotazioni aggiuntive all'organico nella misura del 5%.

La situazione attuale di tale settore dell'istruzione, in particolare quello della scuola secondaria superiore, resta caratterizzata da carenze di programmazione e incertezze di prospettive.

La scuola in generale, piuttosto che riuscire ad imporre i propri specifici problemi di organizzazione e di funzionamento, è divenuta il luogo verso cui si è indirizzato un processo di traslazione di problemi propri della società del suo complesso, con il ricorso ripetuto a soluzioni improprie e comunque inadeguate.

Alcuni di questi problemi, come l'assenteismo, caratterizzano tutti i settori della pubblica amministrazione; altri, come l'involuzione demografica, influenzano più specificatamente il settore della scuola.

Il fenomeno dell'assenteismo nell'ambito della scuola in generale, e del personale insegnante in particolare, presenta delle connotazioni del tutto peculiari che lo differenziano dal più generale fenomeno dell'assenteismo nel pubblico impiego ed è direttamente collegato con un altro grosso problema del settore della scuola, cioè quello del personale precario e supplente.

Difatti, diversamente da quanto accade nell'ambito dell'organizzazione della pubblica amministrazione, il personale docente che si assenta, deve necessariamente essere sostituito con altro personale, per la peculiare esigenza istituzionale di assicurare il servizio scolastico, con duplicazione dei costi per la pubblica finanza.

Tale ultima situazione determina quindi l'esigenza di ricorrere alla supplenza, che ha costituito e costituisce la prevalente via

di primo accesso all'insegnamento (1). Ciò ha determinato una espan-

(1) Detta situazione si è creata per la mancata indizione di concorsi ordinari per l'immissione in ruolo, sia perchè la supplenza dava di per sé il punteggio per il conseguimento dell'incarico e sia per la immissione in ruolo in virtù dei criteri seguiti dalle disposizioni normative in materia.

sione della massa degli insegnanti che si pone in contrasto con gli effetti dell'involuzione demografica.

## 2. - Aspetti finanziari (1)

Anche nel 1981 sono state introdotte nello stato di previsione del Ministero talune modifiche, determinate prevalentemente dall'esigenza di dare attuazione alle disposizioni legislative relative al riordinamento della docenza universitaria.

Tra di esse, si segnalano la istituzione dei capitoli 4010 (spese per il trattamento economico dei ricercatori universitari), 4123 (spese per la nomina dei professori a contratto di diritto privato) 4124 (spese per borse di studio dei laureati per la frequenza ai corsi di dottorato di ricerca ed ai corsi di perfezionamento e di specializzazione), 4125 (spese per l'assunzione con contratto di lettori di madre lingua straniera), 4126 (spese per la costituzione di consorzi fra Università italiane e straniere).

Altre modifiche sono state apportate per l'applicazione di ulteriori disposizioni legislative (2) ovvero per il trasferimento di funzioni alle regioni ad autonomia ordinaria (3).

-----  
(1) Nel referto redatto in corso di esercizio, su richiesta della camera dei deputati la Corte ha fornito dati sugli oneri di bilancio della sezione istruzione e cultura e dei ministeri della pubblica istruzione e per i beni culturali ed ambientali nell'arco temporale 1975-1980. Il testo del referto è riprodotto in appendice al presente capitolo.

(2) Tale il caso del cap. 1033 nel quale è stato previsto il compenso a favore degli ispettori tecnici incaricati della vigilanza sullo svolgimento degli esami di maturità, in applicazione della l. 23 luglio 1980 n. 383.

(3) Tra di esse si segnalano la modifica del cap. 1431 e la soppressione del cap. 1571, a seguito dell'attribuzione alle regioni della competenza in materia di assistenza socio-psicopedagogica.

Le previsioni definitive di spesa per il ministero della pubblica istruzione sono risultate di 17.736 miliardi, ed hanno superato di 2.768 miliardi, pari al 15,66 per cento, quelle iniziali. Il fatto è da collegare alle variazioni intervenute nel corso di esercizio a seguito dei miglioramenti economici in seguito al riassetto retributivo funzionale dei pubblici dipendenti. In particolare, delle suddette variazioni, 475 miliardi, (17,16 per cento), sono dovuti a competenze del personale supplente.

Le disponibilità di competenza si sono tradotte in impegni per 16.504 miliardi, con un incremento del 15 per cento rispetto al 1980. Gli impegni di parte corrente (16.238 miliardi), sono aumentati del 15,1 per cento e quelli in conto capitale (265,3 miliardi), sono aumentati del 6,8 per cento.

Particolare rilievo assume la riduzione degli ordini di accreditamento avvenuta in chiusura di esercizio, per complessivi 1.165,9 miliardi circa.

Il dato è significativo in quanto indice di accreditamenti eccessivi rispetto al reale fabbisogno e comunque di mancanza di coordinamento tra amministrazione centrale e organi periferici.

Il fenomeno si è manifestato pressochè esclusivamente nel comparto delle spese di parte corrente, e, soprattutto, in relazione agli oneri per il personale in servizio, ove la riduzione delle aperture di credito ha riguardato 1.084,6 miliardi (1).

-----  
(1) L'entità del fenomeno trae giustificazione dal fatto che la spesa del personale docente e non docente avviene, in larghissima misura, a mezzo di aperture di credito a favore dei funzionari delegati.

Gli oneri per il personale in servizio (categoria II) costituiscono il 92,55 per cento della spesa complessiva del Ministero (1).

Dall'unito prospetto risulta l'andamento della spesa complessiva impegnata, nell'ultimo triennio, per stipendi ed altri assegni fissi al personale insegnante, distinti per tipo d'istruzione (2).

Per quel che concerne, in particolare, i riflessi finanziari delle supplenze del personale insegnante, i dati (3) desunti dagli ordini di accreditamento relativi agli esercizi 1980 e 1981 sono i seguenti:

contabilità generale (supplenze pagate dai provveditori con ordinativo diretto su ordini di accreditamento del Ministero) e istituti autonomi con responsabilità giuridica (supplenze degli istituti dotati di personalità giuridica con versamenti delle corrispondenti

-----			
(1) Spese in miliardi		Incremento perc. rispetto alla spesa globale del Ministero	
1976	4.896	=	90,16%
1977	4.406	+ 30,8%	90,44%
1978	7.746	+ 20,9%	90,74%
1979	10.206	+ 31,8%	91,79%
1980	13.311	+ 30,4%	92,72%
1981	15.275	+ 14,8%	92,55%

(2) Vedi allegato prospetto A.

(3) Escluse le spese per il personale del settore universitario.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE (triennio 1979/1981) in milioni  
Spesa impegnata per stipendi ed altri assegni fissi agli insegnanti

ISTITUZIONI	1979	1980	% di in- cre- mento	1981	% di in- cre- mento
1) Scuola materna	377.138	512.293	35,8	666.081	30
2) Scuola elementare	2.817.237	3.307.537	17,4	3.356.902	1,4
3) " secondaria 1°	2.337.874	2.891.784	23,6	3.243.032	12,1
4) Istruzione classica scientific. e magist.	574.919	718.187	24,9	682.966 (-)	4,91
5) Istruzione tecnica e professionale	1.391.550	1.750.298	25,7	1.386.318 (-)	20,8
6) Istruzione artistica	150.589	194.614	29,2	256.499	31,7
7) Educazione fisica	305.826	370.369	21,1	406.224	9,6
8) Istit. di educazione	9.714	12.728	31,0	13.977	9,8
9) Istituti dei sordo- muti e dei ciechi	1.605	2.014	25,4	1.927 (-)	4,3
10) Istruzione univer- sitaria	410.822	482.340	17,4	503.406	4,3
spesa per supplenze	(*)	749.800		1.175.000	56,7
spesa complessiva	8.363.411	10.991.964	31,0	11.450.106	4,0
(*) non rilevabile perchè incorporata nei vari capitoli di spesa del personale.					

somme da parte dei Provveditori nei bilanci degli stessi).

Spesa nel 1980	438 miliardi
Spesa nel 1981	762,6 miliardi
	-----
incremento	264,6 miliardi (+53,13%)

Contabilità speciale (supplenze pagate dai Provveditori con ordinativo diretto per insegnanti elementari)

Spesa nel 1980	269 miliardi
Spesa nel 1981	374 miliardi
	-----
incremento	105 miliardi (+38,51%) (1)

L'incidenza della spesa per il personale supplente, rapportata alla spesa complessiva relativa al personale, con esclusione del settore universitario, è passata dal 7,13 per cento del 1980 al 10,73 per cento del 1981.

Le spese per acquisto di beni e servizi (294 miliardi) sono aumentate del 21,48 per cento rispetto all'esercizio precedente. L'incidenza di tali spese rispetto alla corrispondente spesa statale, nell'ultimi quinquennio, si è mantenuta in limiti modesti (3,71 per cento) (2).

(1) Nella valutazione degli incrementi di spesa tra il 1980 ed il 1981 occorre tener presente dell'aumento sia degli stipendi conseguenti ai miglioramenti economici di cui alla l. n. 312 del 1980, nonché dell'indennità integrativa speciale.

(2)	Spesa in miliardi	Rapporto con la corrispondente spesa statale
1976	110	4,19
1977	188	5,58
1978	190	4,61
1979	218	3,83
1980	242	3,76
1981	294	3,71



La voce principale di tale categoria è costituita dalla assegnazione per il funzionamento amministrativo e didattico degli istituti dotati di personalità giuridica (1). L'incidenza nei confronti della spesa generale del Ministero per l'anzidetta categoria, nell'ultimo quinquennio, si è, invece, mantenuta su livelli consistenti (2), raggiungendo nel corso del 1981 i 97 miliardi, pari al 32,99 per cento della spesa generale della categoria IV.

Per il funzionamento del sistema informativo del Ministero sono stati impegnati (capitolo 1129) 23,7 miliardi.

I trasferimenti di parte corrente hanno fatto registrare durante l'anno 1981 un notevole incremento (18 per cento), raggiungendo i 512 miliardi, che costituisce il punto più alto raggiunto nell'ultimo quinquennio (3).

-----  
(1) Tale forma di "assegnazione" sembra assumere più propriamente la natura della "contribuzione" e del "trasferimento di fondi".

(2)	Assegnazione agli istituti (in miliardi)	Percentuale di incidenza
1976	41	37,27%
1977	60	21,91%
1978	64	33,68%
1979	79	36,23%
1980	96	39,66%
1981	97	32,99%

(3)	Spese in miliardi	Percentuale di incremento
1976	304	=
1977	326	5,92%
1978	361	10,73%
1979	412	14,12%
1980	434	5,33%
1981	512	18 %

La voce preponderante di tale categoria è costituita dai contributi e dalle assegnazioni a favore delle Università (417,8 miliardi, pari, in percentuale, all'81,76 per cento), seguita, a notevole distanza, dei contributi per le scuole ed istituti non statali (48,6 miliardi, pari, in percentuale, al 9,51 per cento).

Tra i trasferimenti a favore delle Università quelli di maggior importo riguardano i contributi per il funzionamento, pari al 48,92 per cento dell'ammontare complessivo dei trasferimenti correnti. Rispetto all'anno precedente la spesa è aumentata di 65 miliardi, con un incremento percentuale del 35,14 per cento (1).

Nel 1981 sono stati inoltre erogati 6 miliardi (in conto residui 1980) a favore delle Università (ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980), per il pagamento dei compensi ai professori a contratto per l'anno accademico 1980-1981,

A favore degli IRSSAE (Istituti regionali di ricerca sperimentazione e aggiornamento educativi), che non hanno raggiunto ancora la loro piena funzionalità, sono stati disposte erogazioni per un ammontare complessivo di 8,7 miliardi, dei quali 6 miliardi in conto competenza e 2,7 in conto residui.

-----  
(1) Le erogazioni effettuate nel corso del 1981 hanno riguardato per 199,7 miliardi le Università statali e per 48,3 miliardi le università libere.

A tali importi va aggiunta la somma erogata in conto residui 1980, ammontante a 22,421 miliardi, da cui risultano erogazioni complessive sul capitolo 4101 pari a 267,310 miliardi.

I trasferimenti in conto capitale (260 miliardi), che assorbono quasi tutta la spesa, hanno fatto registrare nel 1981, il tasso più basso dell'ultimo quinquennio (4,83 per cento) (1)

Al 31 dicembre 1981 i residui del conto capitale ammontavano a 495 miliardi (+ 4 per cento rispetto al 1980).

Complessivamente i residui, alla stessa data, sono 3.756,1 miliardi, (12,31 per cento), dei quali 75,4 miliardi sono i residui di stanziamento.

L'ammontare globale dei pagamenti è stato di 16.520 miliardi (di cui 234,7 riferiti alle spese in conto capitale) con un'incidenza dell'83,37 per cento rispetto alle previsioni di cassa.

Dall'unità tavola risulta l'andamento della gestione di competenza per gli anni dal 1976 al 1981, con particolare riferimento allo smaltimento delle previsioni, all'incidenza dei pagamenti ed all'ammontare dei residui.

Sono tuttora in corso iniziative da parte della Corte per far fronte alla preoccupante situazione di inadempimento nella presentazione dei rendiconti da parte dei funzionari delegati.

-----  
(1) La destinazione di tali finanziamenti è stata la seguente: 2 miliardi (0,77 per cento) per impianti e palestre nelle regioni a statuto speciale; 50 miliardi, (13,23 per cento) per contributi alle università per l'edilizia; 50 miliardi per contributi all'istituto di fisica nucleare e 141 miliardi, (pari al 54,23 per cento) per la ricerca scientifica.

Per quanto concerne i conti consuntivi delle scuole artistiche, dotate di autonomia amministrativa, buona parte di questi sono stati dichiarati regolari mentre per alcuni sono state mosse osservazioni relativamente alla pertinenza dell'impiego di fondi ed a irregolarità di carattere contabile (1).

Alla data del 31 dicembre 1981 non risultano ancora pervenuti numerosi rendiconti relativi ad esercizi passati. I casi più rilevanti riguardano: le Accademie di danza di Roma (rendiconto dal 1960 al 1965), di Napoli (1963), di Carrara (1964); i licei artistici di Pescara (dal 1967 al 1970), di Roma (dal 1968 al 1974); i Conservatori di Bologna (dal 1960 al 1968), di Bari (dal 1962 al 1965); di Cagliari (dal 1960 al 1961;1965).

### 3. - Gestioni fuori bilancio

Come già riferito nelle relazioni degli anni precedenti, presso ogni Provveditorato agli studi esiste una gestione fuori bilancio per l'amministrazione dei fondi versati (in apposita contabilità speciale intestata al Provveditore agli studi presso la Sezione di Tesoreria provinciale dello Stato) da parte dei Comuni per il pagamento delle indennità dovute per i sopralluoghi relativi al servizio della edilizia scolastica; nonché dei fondi versati da enti o privati per il pagamento di indennità e compensi dovuti per ispezioni ed esami in istituti di istruzione non governativi e per qualsiasi altro

-----  
(1) In qualche caso è stata fatta comunicazione alla Procura generale.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE  
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1976-1981  
DATI AL 31 DICEMBRE 1981

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1976	1977	1978	1979	1980	1981	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
<b>TOTALE GEN.</b>													
1976	5.215.563	87,36	6,30	1,15	0,32	0,23	0,07	5.037.087	95,47	67.356	1,28	171.520	3,25
1977	6.514.033	87,15	87,15	5,68	1,53	0,41	0,17	6.564.428	94,94	318.933	4,53	29.772	0,43
1978	8.457.609			83,03	10,52	3,41	0,26	8.261.004	97,22	68.455	0,81	168.150	1,98
1979	11.175.574				78,12	12,60	4,59	10.651.451	95,31	127.734	1,14	395.789	3,55
1980	14.402.234				77,81	13,24	13,24	13.113.658	91,05	1.091.250	7,58	197.326	1,37
1981	17.736.005				79,29	79,29	79,29	14.062.591	79,29	2.440.721	13,76	1.732.293	6,15
<b>TITOLO 1</b>													
1976	5.177.132	88,34	6,36	0,93	0,01	0,00	0,00	4.951.103	95,63	66.131	1,28	159.878	3,05
1977	6.751.283	88,25	88,25	5,67	1,36	0,01	0,00	6.471.447	95,29	290.435	4,28	29.402	0,43
1978	8.310.040			84,42	10,57	2,92	0,02	8.137.599	97,93	4.413	0,05	167.628	2,12
1979	10.545.155				79,06	12,80	4,45	10.560.476	96,31	7.998	0,07	256.781	2,42
1980	14.153.755					78,76	12,80	12.959.366	91,56	997.063	7,04	197.325	1,39
1981	17.470.668					80,55	80,55	13.984.515	80,05	2.253.460	12,90	1.222.293	7,05
<b>TITOLO 2</b>													
1976	58.631	36,06	2,99	15,00	16,94	12,53	3,48	85.984	87,00	1.205	1,22	11.642	11,78
1977	122.750		26,61	5,93	10,86	22,74	9,61	92.981	75,75	29.399	23,95	370	0,30
1978	187.569			21,31	8,22	25,12	10,93	123.034	65,58	64.042	34,14	522	0,28
1979	210.819				28,86	21,38	11,91	90.975	43,15	119.936	56,84	8	0,00
1980	248.479					23,94	38,15	154.292	62,09	64.187	37,91	0	0,00
1981	265.337					29,43	29,43	78.076	29,43	167.260	70,57	1	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE "ECONOMIE" RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEZIONI DI SPESA

titolo (1).

Negli ultimi anni le predette gestioni sono state estese ad attività, a volta attinenti a funzioni istituzionali della pubblica istruzione, a volte ad essa estranee, come ad esempio riparazione di automezzi utilizzando la somma versata a titolo di risarcimento danni da una società di assicurazione, versamento di contributo da parte di un ente locale per partecipare alla spesa per la installazione del centralino telefonico presso un provveditorato agli studi ecc.(2).

Alla data del 31 dicembre 1980 risultano pervenuti 233 rendiconti trimestrali e 283 riepiloghi annuali, mentre non sono stati ancora presentati 256 rendiconti trimestrali (3) e 78 riepiloghi annuali.

-----  
(1) Tali gestioni sono disciplinate dall'art.22 del regolamento per i servizi di ragioneria dei Provveditorati agli studi approvato con R.D. 23 giugno 1938, n.1224 e dalle disposizioni contenute nella Sezione III delle Istruzioni ministeriali di applicazione del citato regolamento, emanato il 18 agosto 1938.

Trattasi di gestioni di fondi di pertinenza di terzi, a cui carico è posto l'onere derivante da attività ed operazioni svolte da organi dell'Amministrazione scolastica nell'ambito dei propri compiti istituzionali, nell'interesse dei terzi medesimi.

(2) Alcuni di questi casi sono in corso di istruttoria, altri sono stati definiti con pronuncia della Sezione del controllo (pronunce n.1202 e 1203 del 19 novembre 1981 sopracitate).

Le due deliberazioni hanno riguardato attività gestorie attinenti la prima, al pagamento di spese d'ufficio con fondi forniti da Amministrazioni provinciali, la seconda, a spese per acquisto di materiale e al funzionamento di un corso estivo, con fondi versati da società di assicurazioni a titolo di risarcimento del danno.

(3) Dei 256 rendiconti trimestrali non pervenuti 164, riguardano solo 8 Provveditorati (Avellino, Catania, Catanzaro, Forli, Genova Napoli; Sassari, Trapani).

Presso il Ministero ha continuato ad operare la gestione della attività residua dell'ufficio stralcio della stazione appaltante (1), diretta soltanto alla rendicontazione all'Istituto autonomo per le case popolari sui risultati della gestione speciale adottata.

Si rende necessaria pertanto la immediata cessazione di ogni attività della stazione appaltante, anche perchè il Ministero continua a trovarsi coinvolto in una serie di situazioni pendenti e quindi costretto a pagare a carico del bilancio statale (e non della gestione) somme relative ad inadempienze contrattuali dell'ex gestione (2).

Dal rendiconto 1980, in corso di esame, la giacenza di fondi, su 3 conti correnti bancari, alla data del 30 settembre 1981 risulta di 11,6 milioni, con entrate per interessi attivi maturati durante l'anno 1980 sui predetti conti pari a circa 0,63 milioni.

#### 4. - Organizzazione dei servizi - amministrazione centrale e periferica

Nel 1982 è proseguito il decentramento di funzioni verso gli organi periferici (3); ad esso, tuttavia, non è seguito un apprestamento di adeguate strutture. Difatti, soprattutto nelle province di più vasta dimensione, e in particolare nelle grandi aree metropolitane, la concentrazione degli adempimenti su una struttura rimasta sostanzialmen-

(1) Tale stazione fu istituita per la costruzione di alloggi riservati ai dipendenti dell'Amministrazione, e autorizzata dalle leggi 28 febbraio 1949 n. 43 e 26 novembre 1955 n.1148.

(2) Recentemente a seguito di sentenza del Tribunale di Roma il Ministero è stato condannato in solido con la ex Gescal (ora I.A.C.P.) al pagamento della somma di 3,3 milioni, e ha provveduto alla liquidazione della spettanza. Del fatto l'amministrazione ha investito l'avvocatura generale dello Stato al fine di promuovere azione di rivalsa nei confronti dell' I.A.C.P. di Roma.

(3) Vedasi da ultimo il d.P.R. 23 marzo 1982, che decentra ulteriormente competenze in materia di trattamento di quiescenza.

te immutata, ha determinato grosse difficoltà operative. D'altro canto, permangono inutilizzati gli uffici scolastici regionali, in forza dell'articolo 3 della legge 28 luglio 1967 n. 641, istituiti nel 1967 con competenze in materia di edilizia scolastica, poi trasferite alle Regioni, a seguito del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Agli stessi uffici sono stati attribuiti, con la legge 6 dicembre 1971 n. 1074, compiti in materia di corsi abilitanti all'insegnamento nelle scuole secondarie e artistiche.

Dal 1976 ad oggi, tuttavia, solo una volta sono stati effettuati i predetti corsi. A questo punto, pur tenendo presente che la citata legge n. 270 del 1982 ne ha previsto la nuova effettuazione, c'è da chiedersi se sia utile mantenere tali strutture ovvero non sia il caso di rideterminarne le funzioni, quali la effettuazione ed organizzazione di rilevazioni statistiche, raccolte di dati sul territorio, supporto alle attività di ricerca (1) sperimentazione e aggiornamento del personale (2), coordinamento del servizio ispettivo.

Parallelamente sarebbe opportuno un più incisivo decentramento anche a livello decisionale, con la determinazione di un preciso spazio di autonomia entro il quale l'organo locale potrebbe porsi non più solo come mero esecutore di adempimenti concernenti la gestione del personale, ma anche soggetto con poteri propri di iniziativa.

E' appena il caso di aggiungere che tali poteri vanno raccordati

-----  
(1) Per tali compiti l'Amministrazione stipula attualmente contratti con enti e istituti specializzati con una spesa, per l'anno 1981, di 684,7 milioni.

(2) Tale compito è stato affidato dai decreti delegati alla IRSSAE, ma manca una struttura amministrativa di sostegno che può essere fornita dalle sovrintendenze scolastiche regionali.



con la funzione di coordinamento dell'organo centrale soprattutto in materia di gestioni della spesa. A tal fine potrebbe essere necessaria la modifica dell'attuale struttura centrale per aree scolastiche, che rende difficile una sintesi unitaria.

In carenza di un organo centrale di coordinamento questa funzione finisce col gravare, in forma non istituzionalizzata, come avviene in altre amministrazioni, sul gabinetto del ministero, con una divaricazione sempre più pronunciata, tra struttura normativa e struttura di fatto.

Va poi rilevato il mantenimento, nell'originaria articolazione, dell'Ispettorato per le pensioni, nonostante che a seguito del decentramento della materia pensionistica agli uffici periferici, al medesimo servizio rimangano solo competenze residue in materia di computo dei servizi utili ai fini di quiescenza (1).

Malgrado il ridimensionamento dell'attività amministrativa statale di edilizia scolastica, a seguito del trasferimento della maggior parte delle relative funzioni alle regioni a statuto ordinario, è rimasto sostanzialmente immutato il corrispondente apparato dell'Amministrazione centrale.

Altra esemplificazione può essere data dalla scarsa utilizzazione del servizio statistico del Ministero (2), con ricorso, per lo svol-

-----  
(1) E' stato in proposito, emanato il d.P.R. 23 marzo 1982, che decentra ulteriormente le competenze in materia di trattamenti di quiescenza, relativamente al personale del Ministero.

(2) Tale servizio è strutturato in 4 divisioni: statistiche per la scuola materna e l'istruzione elementare - per l'istruzione secondaria ed artistica - per l'istruzione universitaria - per l'edilizia scolastica, attinenti alla organizzazione generale dei servizi.

gimento di funzioni in parte riconducibili a quelle del servizio stesso, alle stipulazioni di contratti con associazioni ed enti specializzati ovvero a programmi realizzati attraverso il sistema informativo elettronico; in entrambi i casi sono possibili oneri aggiuntivi a carico del bilancio statale.

Emerge, nel contempo, un'altra tendenza, di segno opposto, quella cioè di costituire, in seno alle varie direzioni generali, uffici con funzioni di coordinamento di attività eterogenee, per lo più inerenti alla gestione del bilancio.

Nel quadro organizzativo esistente va considerato, inoltre, che attività amministrativa è svolta anche dalle istituzioni scolastiche: è da segnalare, in proposito, la difficile coesistenza, in una medesima area funzionale, degli organi elettivi creati dai decreti delegati, e dei presidi e direttori didattici, con diversi gradi di competenza e di responsabilità.

A questo si aggiunga la mancanza di un fattivo collegamento tra dette istituzioni e gli uffici scolastici provinciali, con negativi riflessi sull'esatta applicazione di una normativa fra le più farraginose e complesse del nostro ordinamento.

L'attuale stato di cose che investe direttamente l'apparato amministrativo dei servizi comporta che a forme profondamente rinnovate di governo scolastico e para-scolastico fa riscontro un'organizzazione ministeriale centrale e periferica non adeguata ai nuovi compiti cui essa è conseguentemente chiamata.

In tale situazione rischiano di essere vanificate le innovazioni dei decreti delegati, in particolare per quanto riguarda sia i distretti scolastici e sia gli istituti regionali di ricerca, sperimentazione ed aggiornamento educativi (IRRSAE). I primi, infatti, non han-

no ancora trovato (1) Una loro precisa collocazione nella struttura dell'Amministrazione centrale e periferica, e le loro attribuzioni, specialmente nel campo della programmazione scolastica si sono rilevate evanescenti, in mancanza di un quadro di riferimento di una coerente politica amministrativa.

Per quanto concerne poi, gli IRRSAE (2), per i quali è intervenuta l'approvazione degli statuti e l'emanazione del relativo regolamento di amministrazione e di contabilità, durante l'anno 1981 non si è ancora definita la situazione dei concorsi per l'assegnazione del personale docente e non docente (3).

Va considerata, inoltre, la cospicua entità dei finanziamenti complessivamente corrisposti durante il 1981 a favore degli IRRSAE (9 miliardi), in un momento di una loro non piena funzionalità; e la stessa va attentamente valutata, per il futuro, nel quadro delle scelte programmatiche dell'amministrazione (4).

Altra questione di una certa rilevanza riguarda la definizione delle attribuzioni del Ministero nei confronti delle altre Amministrazioni che direttamente o indirettamente interferiscono nell'attività didattica e istituzionale, quali il Ministero per i beni culturali, quello della Sanità e quello degli affari esteri.

-----  
(1) I distretti scolastici sono stati previsti dal d.P.R. n.416 del 31 maggio 1974.

(2) Gli IRRSAE sono stati previsti da d.P.R. n.419 del 31 maggio 1974

(3) Durante il 1981 sono stati espletati 5 concorsi per il personale non docente, 4 dei quali sono stati dichiarati deserti per mancanza di candidati, mentre non è stato espletato nessun concorso per l'assegnazione del personale docente.

(4) Durante il 1981 la spesa sul cap. 1204, a favore degli IRRSAE, è passata da 3 miliardi a 3,8 miliardi (+ 26,66%).

Funzione ispettiva - La particolare articolazione dei servizi del Ministero, come sopra evidenziato, rende particolarmente importante l'attivazione di un organico servizio ispettivo sia tecnico che amministrativo-contabile, soprattutto per il controllo e l'assistenza delle istituzioni scolastiche (1).

Tuttavia, il servizio tecnico periferico, attualmente limitato ai settori della scuola materna ed elementare, si rivela quanto mai indispensabile. Durante l'anno 1981, in applicazione della legge 22 dicembre 1980, n. 982, sono stati immessi in ruolo ispettori tecnici periferici e direttori didattici compresi nelle graduatorie di merito di precedenti concorsi nel soppresso ruolo degli ispettori scolastici. Sono, inoltre, in corso di espletamento i concorsi per i restanti settori, per le scuole secondarie di primo e secondo grado.

Per quanto concerne il servizio ispettivo amministrativo contabile, non risultano iniziative legislative dirette al riordino sistematico di tale settore.

L'Amministrazione per l'asserita carenza di personale disponibile con qualifiche dirigenziali (2), ha conferito incarichi ispettivi a personale in quiescenza (3) ovvero a docenti e a personale della carriera direttiva (4).

-----  
(1) Secondo la disciplina introdotta dal d.P.R. n.417 del 1974, l'attività ispettiva ha assunto natura tecnico-didattica, con valorizzazione delle funzioni di collaborazione e di consulenza, specie nel campo dell'aggiornamento e della sperimentazione.

(2) 13 unità, utilizzabili per le funzioni congiunte di ispettore generale e di consigliere ministeriale aggiunto.

(3) In proposito vi è stata pronuncia negativa della Sezione di controllo Stato (n.1204 del 27 gennaio 1982).

(4) Attualmente non risultano sempre allegate a tabelle di missione le relazioni relative agli incarichi ispettivi, né risultano essere state promosse denunce alla Procura generale della Corte per irregolarità emerse durante le ispezioni medesime.

Per l'anno 1981 la spesa relativa all'espletamento di incarichi ispettivi è stata pari a 431 milioni, che rappresentano appena il 5,7 per cento della spesa generale per missioni del Ministero (7,5 miliardi (1)). Lo svolgimento di tale funzione sembra assumere più carattere episodico che sistematico, come sarebbe necessario in ragione della considerevole attività di gestione del bilancio che viene svolta a livello periferico dai provveditorati agli studi e dalle istituzioni scolastiche.

Aspetti del controllo interno degli istituti dotati di personalità giuridica - Nel contesto delle istituzioni scolastiche con personalità giuridica dotate di autonomia amministrativa-contabile, assume rilievo la funzione dei revisori dei conti, che debbono garantire sia la legittimità che la correttezza della gestione di una parte crescente di finanza pubblica (2).

L'importanza di tale funzione non trova rispondenza nella normativa vigente (3), nella quale non vengono indicati sufficienti criteri di scelta del personale addetto a tali incombenze.

Ciò porta l'Amministrazione ad affidare, talvolta, la funzione di revisione a personale che non appare sufficientemente qualificato.

-----  
(1) Parte delle spese per missione ha riguardato, incarichi per il recapito agli uffici scolastici periferici dei plichi contenenti i nominativi delle commissioni giudicatrici per gli esami di maturità.

(2) Nel corso del 1981 gli istituti dotati di personalità giuridica sono risultati 3115.

(3) Art. 36 del d.P.R. n. 416 del 1974.

## 5. - Personale

Secondo i dati del Ministero del tesoro, la consistenza del personale dipendente dal Ministero della pubblica istruzione al 1° gennaio 1981 ammontava a 1.094.102 unità(1), pari al 63,7 per cento dei dipendenti dello Stato, escluse le aziende autonome, con un aumento rispetto al 1° gennaio 1980 dell'1,7 per cento, pari a 18 328 unità.

La categoria maggiormente rappresentativa nell'ambito dell'Amministrazione è quella del personale docente la cui situazione, al 1° gennaio 1981, risulta incrementata rispetto al 1° gennaio 1980 (+4.360 unità, da 880.014 a 884.374 unità),

a) Docente - L'anno 1981 è stato caratterizzato dall'espletamento delle procedure di immissione in ruolo, ai sensi della legge n. 463 del 1978, degli insegnanti abilitati, in servizio negli anni scolastici 1976-1978. Ne è derivata la creazione anche per la scuola media del ruolo soprannumerario, ovvero sia di una quota, pari al 10 per cento, di insegnanti assegnati ad ogni distretto scolastico per coprire eventuali carenze di personale (2).

La problematica del personale docente presenta una serie di profili particolari che appare opportuno esaminare, sia pur sinteticamente, premettendo che il processo di espansione del personale stesso non si è armonizzato con la dinamica della popolazione scolastica, a-

-----  
(1) In tale rilevazione non è compreso il numero del personale supplente temporaneo.

(2) Sono stati segnalati numerosi casi di docenti in soprannumero senza sede definitiva nelle scuole di ogni ordine e grado, specialmente nelle regioni del Mezzogiorno.

vendo seguito una linea del tutto sganciata da essa sia sul piano legislativo che amministrativo.

E' da rilevare anzitutto il rilievo assunto dal fenomeno della supplenza nella scuola che ha indotto, a partire dal 1980, all'istituzione di un apposito capitolo di spesa (1032) su cui gravano gli oneri relativi al personale supplente di ogni ordine e grado.

Dalle risultanze di una indagine sulle presenze del personale docente (1) si desume che ogni insegnante si assenta, durante l'anno scolastico, per oltre un mese (31,2 giorni) che tale numero è superiore per il personale di ruolo (32,9 giorni) rispetto a quello del personale non di ruolo (20,4 giorni) che l'indice di assenza è più alto per le donne (35,4 giorni) rispetto agli uomini (20 giorni)(2).

A quest'ultimo proposito va ricordata la presenza femminile nel corpo insegnante a tutti i livelli scolastici (pari al 65,4 per cento del numero complessivo dei docenti, secondo dati forniti dal Ministero del Tesoro).

I 31,2 giorni di assenza pro-capite di traducono, nel complesso, in 12 giornate di assenza su 100 giornate lavorative. In particolare,

(1) Indagine svolta nell'anno 1980 dal servizio statistico del Ministero; nella valutazione delle assenze sono stati presi in considerazione i soli giorni lavorativi (215 giorni), con esclusione del congedo ordinario.

(2) Rapporto % fra i giorni di assenza e giornate lavorative, per posizione giuridica e sesso degli insegnanti.

Sesso	Posizione giuridica		
	Ruolo	Non ruolo	Totale
Maschi	8,8	3,6	7,7
Femmine	14,1	10,8	13,7
Totale	12,7	7,9	12,1

il personale femminile di ruolo si assenta per una media di 36,3 giorni l'anno (14 giorni di assenza su cento giornate lavorative).

Nella scuola materna rappresentata da solo personale femminile, ogni insegnante si assenta in media durante l'anno scolastico circa 47 giorni, che risulta il valore più alto rispetto agli altri tipi di istruzione (1). Nel passare ai successivi livelli d'istruzione l'assenteismo diminuisce secondo i seguenti valori: 35,8 giornate di assenza nella scuola elementare, 30 nella scuola media di 1° grado, 22,4 nella scuola secondaria superiore (2).

(1) Numero medio di giorni di assenza degli insegnanti per posizione giuridica e tipo d'istruzione-rapporto % tra giorni di assenza e giornate lavorative.

Tipo d'istruzione	Posizione giuridica			N. gg. assenza / gg. lavorativi
	Ruolo	Non ruolo	Totale	
Scuola materna	48,9	32,6	47,2	18,3
Scuola elementare	35,9	33,9	35,8	13,9
Scuola media 1° grado	32,1	21,9	30,0	11,6
Scuola second. superiore	24,6	11,3	22,4	8,7
Totale	32,9	20,4	31,2	12,1

(2) Nei diversi indirizzi di scuola secondaria superiore, la situazione risulta la seguente:

Indirizzo	N. gg. assenza pro-capite	N. gg. assenza / gg. lavorativi
Liceo classico	25,0	9,7
Liceo scientifico	25,6	9,9
Istituto magistrale	20,0	7,8
Istituto tecnico	22,9	8,9
Istituto prof. la	18,3	7,1
Liceo art. e ist. d'arte	32,1	12,4
Scuola sec. superiore	22,4	7,1



Si registra una maggiore frequenza delle assenze di un solo giorno o al massimo di due; risultano poi più elevate le assenze di durata da 6 a 10 giorni. Ciò dipende presumibilmente sia dal tipo di verifica che viene disposta, sia dal fatto che, in concreto, fino ad assenze di cinque giorni si utilizza il personale in servizio nella scuola.

Da un confronto con i risultati di una stessa indagine, compiuta nel 1973, risulta una chiara tendenza all'aumento del numero dei giorni di assenza. Difatti nella scuola materna da 26 giorni si è passati a 47, nella scuola elementare da 26 a 35, nella scuola media di 1° grado da 18 a 30 e nella scuola secondaria superiore da 14 a 22.

Nell'esaminare le possibili cause di tale fenomeno, occorre tener conto del fatto che, nel corso di questi anni (1973-1980), il comparto pubblica istruzione ha risposto alla domanda di impiego non manuale, sempre più ampiamente diffusa in vari strati sociali, domanda poi alimentata dalla stessa espansione scolastica.

In particolare, sono da considerare i riflessi che sul fenomeno delle assenze deriva dalla applicazione della legge sulle lavoratrici madri (legge n.1204 del 1971).

Con una certa frequenza si verifica (1) che la supplenza viene conferita a più insegnanti che a loro volta si collocano in astensione obbligatoria, con conseguente pagamento a favore di ciascuna di esse

(1) Secondo dati forniti dalle delegazioni regionali.

della indennità ex articolo 15, e per il periodo previsto dall'articolo 17, della legge n. 1204 del 1971 (1).

In sostanza ad un rapporto di lavoro a tempo determinato, quale è la supplenza, si è ritenuto di poter applicare il criterio, oltre che del mantenimento del posto, della prosecuzione del trattamento economico anche oltre il termine di durata della supplenza stessa.

Quanto al già rilevato fenomeno della diminuzione della popolazione scolastica per effetto anche dell'involuzione demografica può rilevarsi come ad esso avrebbe dovuto corrispondere un pur graduale ridimensionamento del numero degli insegnanti. Di questa esigenza non sembra tener debito conto la recente legge n. 279 del 1982 sostanzialmente ispirata a sanare regresse situazioni di precariato.

La situazione nel suo complesso è certamente delicata e quindi da considerare con attenzione in relazione al processo di ristrutturazione della scuola secondaria superiore nonché alla emergente esigenza di una migliore qualificazione professionale dei docenti.

-----  
(1) La logica di tale sistema, così delineato, è stata innovata, sia pure sotto la spinta di esigenze contingenti, a causa della notevole incidenza di spesa che tale sistema ha posto a carico della finanza pubblica: difatti, gli artt. 5, quinto comma, del d.l. 28 maggio 1981, n. 246, 7, settimo comma, del d.l. 26 settembre 1981, n. 539, e 7, settimo comma, del d.l. 26 novembre 1981 n. 677, - concernenti disposizioni di contenimento della spesa del bilancio statale, - i cui effetti sono stati convalidati dalla legge 26 gennaio 1982 n. 11, hanno stabilito che la nomina del personale incaricato e supplente, il quale, in base a vigenti norme di legge non possa assumere servizio, ha effetto ai soli fini giuridici, e non a quelli economici, nei limiti di durata della nomina".

Per quanto concerne il personale universitario il problema del riassetto è stato uno dei fattori che più hanno travagliato la vicenda della riforma universitaria e che ha indotto all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, il quale va molto al di là di un semplice riordinamento organizzativo.

Le prospettive introdotte sono collegate a fattori di carattere fortemente innovativo, quali l'introduzione di elementi di programmazione (1), l'articolazione della funzione docente in base alle modalità di impiego effettivo (2), l'utilizzazione di competenze qualificate in modo temporaneo (professori a contratto per specifici corsi di insegnamento), il raccordo con organismi esterni, sia per l'acquisizione di utili apporti professionali, sia per la istituzione di una anagrafe nazionale per tutte le ricerche finanziate da enti pubblici, e infine l'introduzione della sperimentazione dipartimentale.

Tali prospettive hanno avuto solo parziale attuazione nel corso del 1981 (3).

L'Amministrazione ha sostanzialmente rispettato i termini previsti per le attività di immediata esecuzione.

Si è concluso il lavoro di quasi tutte le Commissioni giudicatrici per i giudizi di idoneità a professore associato (4).

-----  
(1) L'aumento del personale è vincolato ad un piano di sviluppo della università elaborato dal Ministero, con il parere del Consiglio nazionale universitario.

(2) E' ammessa la possibilità di optare per il tempo pieno o per il tempo definito, con diversi obblighi di presenza, con diversi trattamenti economici e possibilità di assumere cariche direttive nelle strutture universitarie.

(3) Vedi pag.

(4) L'Amministrazione ha utilizzato la procedura prevista dall'art. 51 del d.P.R. n. 382 del 1980, riconoscendo che l'effettivo potere di ap-

Dall'esame (1) degli atti tutt'ora pervenuti alla Corte emerge che talune commissioni giudicatrici non avrebbero valutato con metro univoco l'attività didattica e scientifica dei candidati, pervenendo a risultati contraddittori ovvero avrebbero sottoposto a valutazione candidati pur mancando il giudizio della facoltà di appartenenza.

Qualche problema si è avuto in tema di coordinamento sistematico delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 312 del 1980, in materia di trattamento economico da attribuire al personale docente nel periodo dal 1° agosto 1980 (data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980) al 31 ottobre 1981 (2). Altra questione di una certa rilevanza è quella riguardante la portata e i limiti di applicazione della norma transitoria contenuta nell'ultima parte dell'articolo 109 del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 382, che consentiva,

-----  
provazione spetta al Consiglio nazionale universitario e che il Ministero non può discostarsi dal parere vincolante dell'organo consultivo. Ciò in quanto detto ultimo organo esprime i propri giudizi e decisioni nella forma di pareri ancorché vincolanti per l'Amministrazione attiva.

(1) Trattandosi di concorsi che non richiedono un giudizio comparativo, bensì una valutazione - nell'attività didattica e nella produzione scientifica - del merito è possibile che si verificano difformità nell'uso dei parametri di giudizio, tali da comportare illegittimità per eccesso di potere. In questo senso la Corte si è orientata, oltre che al riscontro della regolarità degli atti, alla verifica della omogeneità dei criteri di valutazione dei candidati all'interno di ciascuna procedura concorsuale, con particolare riguardo alla posizione dei non idonei.

(2) La Sezione del controllo con la pronuncia n. 1131 del 28 febbraio 1981 ha affermato che l'entrata in vigore del d.P.R. n. 382 del 1980, ha introdotto una chiara cesura con l'ordinamento di cui alla l.n. 312 del 1980, ridisciplinando organicamente e compiutamente la docenza universitaria. La predetta pronuncia ha, inoltre, evidenziato la mancanza di una norma di raccordo tra le due norme, sanata dallo stesso legislatore con l'art. 11-ter della l. 6 agosto 1981 n. 432.

in sede di prima applicazione, alle facoltà presso le quali si fosse reso disponibile un posto di professore di ruolo, nelle more di svolgimento di un concorso, di avvalersi dei risultati del medesimo per chiamare un vincitore di un posto messo a concorso da altre facoltà (1).

b) Personale direttivo della scuola - I capi d'istituto, in forza delle disposizioni contenute nei decreti delegati, svolgono l'importante compito di promuovere e coordinare, nel rispetto della libertà di insegnamento, insieme con il collegio dei docenti, le attività didattiche di sperimentazione e di aggiornamento. A tali compiti se ne aggiungono altri di carattere amministrativo a seguito del decentramento di rilevanti funzioni alle istituzioni scolastiche, sicché avviene, nella persona del capo di istituto, una commistione fra funzioni diverse.

Il fenomeno è particolarmente rilevante negli istituti che hanno personalità giuridica, data la maggiore complessità della loro gestione.

Dirigenti amministrativi - Di fronte alla complessità dei compiti attribuiti ai Provveditorati agli studi continua a verificarsi una carenza in relazione ai posti di organico, specialmente presso uffici aventi natura operativa. Il frequente ricorso all'istituto della reggenza (2) si è rilevato un rimedio che, a parte i riflessi

-----  
(1) Vedi pronuncia della sezione del controllo n. 1195 del 29 ottobre 1981.

(2) Sono state conferite reggenze anche tra uffici periferici distanti quali Perugia e Napoli, Catania e Trapani.

finanziari, comporta un grave disagio nel settore della scuola determinando scarsa funzionalità degli stessi uffici.

Tale situazione è diretta conseguenza della situazione di stallo in cui oggi si trova il sistema di accesso alle funzioni dirigenziali, e per la difficoltà di conciliare l'esigenza di provvista di molte sedi con le aspettative degli interessati. Ne conseguono ripetuti movimenti di dirigenti nel breve periodo con non lieve pregiudizio alla continuità ed alla stabilità degli uffici scolastici, soprattutto del Nord.

Particolare è la situazione dei primi dirigenti di ragioneria, per i quali il quadro D della tabella IX annessa al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 prevede una dotazione organica di 21 posti, dei quali quindici in funzione di direttore di ragioneria presso le sovrintendenze scolastiche e 6 in funzione di ispettore capo. Tale dotazione, creata nella prospettiva di un potenziamento dei compiti delle sovrintendenze scolastiche, non risponde più alle attuali esigenze operative di quest'ultime, stante la progressiva riduzione delle loro competenze (1). Appare pertanto necessario rivedere tale dotazione organica attraverso una sua rideterminazione in ragione delle carenze organizzative segnalate in materia di funzione ispettiva (2) o di direzione degli uffici di contabilità dei Provveditorati agli studi.

-----  
(1) Vedi infra pag.

(2) Vedi infra pag.

d) Personale amministrativo e di ragioneria - La dotazione organica del ruolo dell'Amministrazione centrale della pubblica istruzione e dell'Amministrazione scolastica periferica risulta di 11.203 unità complessive; il personale in servizio di 8.669 unità (1).

Per ovviare a tale situazione deficitaria che determina notevoli disfunzioni a livello operativo, soprattutto in periferia, si è fatto ricorso a vari strumenti, tra i quali l'utilizzazione di giovani in base alla legge n. 285 del 1977 (2), nonché l'impiego di personale non docente della scuola, in posizione soprannumeraria nelle istituzioni scolastiche, ovvero di personale docente non in possesso dei requisiti per l'immissione nei ruoli della scuola.

In ordine al primo strumento vi è da osservare che non è stato possibile alcun predeterminato e razionale collegamento con gli organici, essendo limitati a Sud i progetti di intervento e che la situazione di precarietà insita nel rapporto di impiego dei giovani non ha favorito un loro completo inserimento nelle strutture amministrative.

Per quel che riguarda l'utilizzazione del personale non docente della scuola, reclutato secondo criteri in genere non selettivi, occorre rilevare che la loro prevalente utilizzazione presso uffici tecnico-contabili potrebbe non agevolare l'assetto già precario degli uffici stessi.

-----  
(1) Dati forniti dal Ministero del tesoro.

(2) La l. 6 febbraio 1981 n. 21 ha prorogato i contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni fino all'espletamento degli esami di idoneità previsti dall'art. 26 ter della l. 29 febbraio 1980 n. 33.

Desti qualche perplessità, sotto l'aspetto della qualificazione professionale, l'immissione soprannumeraria, nei ruoli dell'amministrazione centrale e periferica ovvero nei ruoli del personale non docente della scuola, di categorie di personale (esperti negli istituti tecnici e professionali, insegnanti incaricati, e docenti che svolgono libere attività complementari), "neanche in possesso di titoli di studio valido per il conseguimento di un'abilitazione" (1). Difatti, in tal modo, si è creata una fittizia soluzione del problema occupazionale del predetto personale precario, non tenendo in debito conto l'interesse al "buon andamento" dei servizi della scuola (2).

La soluzione dei problemi attinenti al personale, in definitiva, non può continuare ad essere affidata a parziali e contingenti rimedi, ma dovrebbe essere ricercata attraverso una diversa distribuzione funzionale dell'organico attuale (3) che tenesse conto anche dei contingenti numerici nelle diverse qualifiche alla luce delle nuove esigenze desumibili dalla legge n. 312 del 1980.

Una concreta occasione per una seria revisione delle strutture dell'organico si presenta, già oggi, in sede di determinazione dei profili professionali, in seguito all'inquadramento del personale nel

-----

(1) Artt. 41 e 42 della l. 20 maggio 1982 n. 270.

(2) Occorre, inoltre, osservare che l'art. 41, ultimo comma, della citata l. n. 270 del 1982 ha stabilito che "gli insegnanti immessi in ruolo ai sensi del presente articolo possono continuare, a domanda, ad essere utilizzati nelle attività che svolgevano in qualità di esperti.

(3) L'attuale ripartizione dei posti tra l'amministrazione centrale e periferica è la seguente: 7° e 8° livello 31,51% centrale, 68,49% periferico; 6° livello; 20,72% centrale; 79,28% periferico; 5° livello: 25% centrale; 75% periferico; autisti: 42,10% centrale; 58,90% periferico.



le nuove qualifiche funzionali, in attuazione della predetta legge n. 312 del 1980, sempre che siano tenute in debito conto le esigenze operative concrete dell'Amministrazione.

Per quanto concerne il reclutamento di tale ultimo personale, si deve osservare la lunghezza esasperante delle procedure, nonché lo scarso afflusso di concorrenti che caratterizza i concorsi per funzionari direttivi di ragioneria e soprattutto per quelli statistici.

La formazione ed l'aggiornamento del personale avvengono essenzialmente attraverso i normali corsi promossi dalla Scuola superiore della Pubblica amministrazione, a norma di legge.

L'autorizzazione ed effettuare lavoro straordinario nel corso del 1981 ha riguardato, entro il limite annuo di 240 ore per ciascun impiegato, 10.761 dipendenti di cui 3.154 presso l'Amministrazione centrale e 7.607 presso l'Amministrazione scolastica periferica. Per corrispondere ad asserite eccezionali ed indilazionabili esigenze di servizio, con una maggiore spesa di 1,5 miliardi, sono state autorizzate 1.350 unità presso l'Amministrazione centrale, di cui 156 unità fino a 600 ore annue per il centro elaborazione dati di Monteporzio e 850 unità presso l'amministrazione scolastica periferica fino a 330 ore annue.

Tra detto personale sono stati autorizzati 338 unità di personale dirigente.

Inoltre, il personale del Gabinetto (22 unità) nonché gli addetti agli uffici di diretta collaborazione del Ministro (57 unità) ed alle segreterie particolari (24 unità), sono stati autorizzati con un massimo sino a 720 ore annue. La spesa complessiva impegnata è stata di 336 milioni (+ 26,79 per cento rispetto allo scorso anno).

**6. - Beni strumentali**

a) Sistema informativo - Il contratto stipulato nel 1975 con l'ITALSIEL per la progettazione, realizzazione e conduzione tecnica del sistema informativo elettronico del Ministero, scaduto il 30 aprile 1980, è stato rinnovato in data 19 giugno 1981, con una previsione di spesa di 75,6 miliardi (1). Tale convenzione prevede il completamento e la conduzione tecnica del sistema per il periodo 1° maggio 1980.- 31 ottobre 1981 e per aree di intervento già in tutto e in parte operative, in corso di estensione o di analisi.

Tra le difficoltà incontrate nella gestione del sistema vi è la indisponibilità di reperimento di idonei locali per l'installazione dei servizi trasmissione dati presso gli uffici scolastici periferici, oltre che la estrema farraginosità delle disposizioni normative applicabili. Detto sistema, in via di completamento, non ha consentito finora di risolvere tutte le problematiche connesse con la gestione del personale, quali ad esempio la rilevazione sistematica di quello supplente in servizio presso ogni scuola ed istituzione.

Tali difficoltà evidenziano la necessità di gestione diretta, da parte del Ministero, delle strutture automatizzate, anche al fine di evitare una ulteriore lievitazione della spesa (già passata da 40 a 75 miliardi) ; a tal fine l'amministrazione, tuttavia, ha necessità di personale tecnico molto specializzato; i corsi di qualificazione del personale, tenuti d'altra parte proprio dall'ITALSIEL, hanno

-----  
(1) Detta spesa si riferisce al periodo dal 1981 al 1985.

selezionato soltanto poche unità di personale, per lo più operatori e terminalisti. Né per mancanza di specifici ruoli sono stati banditi concorsi specifici per la copertura di tale carenze e si continua ad utilizzare per il servizio trasmissione dati personale con mansioni amministrative proprie non facilmente riconducibili a quelle tecniche, che è chiamato a svolgere. Ne possono conseguire latenti conflittualità con il personale della società appaltatrice della gestione del sistema, soprattutto per quanto riguarda i turni di lavoro, gli oneri di servizio, le prestazioni di lavoro straordinario, senza contare che, come sembra si sia verificato, il personale della società ITALSIEL, con scioperi senza preavviso, sarebbe in grado di bloccare completamente il predetto sistema.

La facoltà prevista nel contratto, di svolgere puntuali controlli sull'effettivo impiego del personale e sull'attuazione del programma, è stata affidata alla consulenza di un organismo esterno specializzato. Detto organismo è il consorzio interuniversitario lombardo per la elaborazione automatica (CILEA), con il quale, il Ministro, ha stipulato, in data 30 dicembre 1981, apposita convenzione (1).

Si deve osservare, in proposito, che se trova giustificazione l'affidamento a terzi della realizzazione e gestione del sistema informativo elettronico, sembra trovare minore giustificazione l'affidamento a soggetti estranei al proprio apparato organizzativo di poteri di direzione e di controllo, ed appare necessario che il Ministero debba dotarsi al più presto di strutture organizzative idonee a consentire l'esercizio dei suddetti poteri.

-----

(1) L'onere di tale convenzione, che ha effetto dal 1° gennaio 1982 al 31 dicembre 1985 è di complessivi 3 miliardi.

b) Libri e pubblicazioni - Uno dei settori più qualificanti per un'Amministrazione, quale la pubblica istruzione, che si propone la formazione e la crescita culturale del Paese è certamente costituito dalla impostazione e dalla organizzazione di un proprio ed efficiente servizio di informazione e aggiornamento bibliografici nel campo pedagogico-giuridico-letterario quale può essere fornito agli operatori scolastici delle Biblioteche dipendenti dal Ministero.

Stante il passaggio alle dipendenze della Direzione generale delle Accademie e Biblioteche del Ministero per i beni culturali, di tutte le Biblioteche nazionali, a seguito del decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1975 n. 805, sono rimaste alla diretta dipendenza del Ministero della Pubblica istruzione, solo le Biblioteche interne al Ministero stesso.

Come è noto, la biblioteca centrale del Ministero, svolge, istituzionalmente, la funzione di raccolta, di conservazione e di consultazione di libri, manoscritti, spese e pubblicazioni. In particolare, la biblioteca esistente nel Ministero assolve compiti di documentazione nel campo pedagogico-giuridico-letterario in ragione sia di particolari tradizioni storiche (fondata nel 1863), sia per la ricca ed importante dotazione di fondi librari.

Accanto ad esso vi è il servizio documentazione con funzioni di aggiornamento, e di informazione bibliografica per i funzionari dell'amministrazione (1).

Il servizio per gli acquisti di riviste e pubblicazioni svolge, invece, la funzione di informazione e di aggiornamento del personale amministrativo, centrale e periferico, nonché di quello docente (2).

-----  
(1) Il servizio in argomento si compone, a sua volta, di due servizi, la biblioteca di legislazione scolastica e l'emeroteca, la prima con compiti di ricerca e documentazione volti alla predisposizione di provvedimenti aventi ad oggetto l'attività scolastica a livello pedagogico-didattico - scientifico, la seconda diretta alla raccolta di riviste e periodici italiani e stranieri, delle Gazzette Ufficiali, dei bollettini, sia si quelli comunitari che di quelli regionali nonché degli atti parlamentari.

In particolare il servizio documentazione cura pubblicazioni destinate in parte alla diffusione a stampa (per studenti stranieri, bollettino di legislazione comparata), in parte alla sola circolazione negli uffici centrali e periferici del ministero (bollettino delle accessioni, spoglio delle riviste italiane e straniere).

(2) Diversamente dai predetti servizi, non ha una struttura omogenea, ma viene gestito, autonomamente dalle varie direzioni generali, servizi o ispettorati in cui è ripartita l'amministrazione. I relativi pagamenti vengono autorizzati su una serie di capitoli: 1101 (gabinetto); 1121 1122 e 5533 (direzioe generale del personale), 1431 (Servizio scuola materna); 1572 e 1577 (direzioe scuola elementare), 2081 (direzioe scuola secondaria di primo grado); 2281 (direzioe istruzione classica, scientifica e magistrale); 2480 (direzioe istruzione tecnica); 2481 e 2558 (direzioe istruzione professionale); 2682 (Ispettorato istruzione artistica); 3051 (ispettorato educazione fisica); 4052 (direzioe istruzione universitaria); 5231 (direzioe scambi culturali).

Tale servizio si caratterizza, da un lato, per non avere finalità di cura e di raccolta di materiale bibliografico, e, dall'altro, per essere destinato alla diffusione di libri e di riviste diretti a curare l'informazione sia dei funzionari sia soprattutto degli operatori scolastici nei seguenti campi: sociologico, pedagogico-didattico, giuridico e legislativo.

Appare di un certo interesse rilevare in proposito che nel 1981 la spesa per acquisti di libri e riviste è stata di 4,4 milioni per la Biblioteca del Ministero e di 6 milioni per il Servizio documentazione, mentre per il servizio acquisti e pubblicazioni è stata di 2,3 miliardi circa.

c) Attività contrattuale - Non esiste nella struttura ministeriale un unico ufficio o servizio che gestisca l'attività contrattuale; viene, peraltro, svolta, in aggiunta ai compiti istituzionali, da varie direzioni, Ispettorati o servizi.

Particolare risalto assume la funzione svolta in questo campo dall'Ufficio studi e programmazione, il quale, attraverso la competente Direzione generale, stipula numerose convenzioni, a trattativa privata, con enti ed associazioni privati per indagini su temi attinenti alle varie problematiche dell'istruzione. Accanto ad esso, si pone, su di un piano parallelo, l'attività della direzione generale per gli scambi culturali che stipula convenzioni concernenti temi

indagini comparative dei sistemi di educazione europei, sia al fine di soddisfare impegni assunti in sede comunitaria, sia per avviare una integrazione dei sistemi di educazione.

Una delle caratteristiche dell'attività contrattuale del Ministero è costituita dalla preponderanza numerica delle convenzioni che prevedono corrispettivi di poco inferiori a 18 milioni ciascuno (1).

-----  
(1) Oltre tale limite, come è noto, è necessario richiedere il parere del Consiglio di Stato.

Molto varia è stata la tipologia dei contratti stipulati dalla Amministrazione durante il 1981, con oneri gravanti su diversi capitoli. La forma prevalente è quella della trattativa privata.

Si tratta in taluni casi di acquisti di beni e servizi, come le convenzioni con case editrici per abbonamenti a riviste per complessive 162,169 copie (2,5 miliardi), o come l'acquisto di films didattici per le scuole (spesa complessiva di 820,8 milioni), o la convenzione per il servizio di trasporto del personale del Ministero presso la sede di Monteporzio Catone. In altri casi ha riguardato lo affidamento in gestione del sistema informativo elettronico (ITALSIEL e consulenza del CILEA).

Alcuni contratti hanno caratteristiche proprie, collegate al settore della istruzione, come le convenzioni stipulate con enti privati gestori di scuole magistrali, con una spesa complessiva annua di 592,4 milioni, per il finanziamento di corsi per il rilascio, con effetti legali, del titolo di studio di diploma magistrale o come le convenzioni concluse con l'Istituto della Enciclopedia Italiana per attività di diverso tipo che vanno dall'acquisto di riviste, alla pubblicazione di volumi<sup>c</sup> (76,6 milioni), alla realizzazione di un convegno internazionale su Bernini e il barocco europeo (10 milioni), alla organizzazione di un corso residenziale sul rinascimento italiano (17,9 milioni).

d) Incarichi di studio e di ricerca - Durante il 1981 il Ministero ha conferito numerosi incarichi di studio e di ricerca ad associazioni private.

Vengono a tale scopo utilizzati i sistemi del finanziamento di

retto o della contribuzione (162 milioni sul capitolo 5271) (1) (137 milioni sul capitolo 1122) (2), o quello delle convenzioni per la realizzazione di progetti di ricerca (248,7 milioni sul capitolo 5274) (3). Il sistema prevalente è quello di convenzioni a trattativa privata (n. 24 contratti). Tali incarichi sono per lo più conferiti ad enti ed associazioni privati. La spesa complessiva è stata di 684,7 milioni, dei quali 543,06 milioni in conto resti del 1980 e 141,64 in conto competenze 1981. L'oggetto degli studi e ricerche è stato vario: si è andati così da indagini sul sistema scolastico italiano a quelli sui sistemi scolastici europei, da ricerche sulla formazione e sull'aggiornamento degli insegnanti, all'organizzazione di convenzioni per lo studio dei problemi connessi all'istruzione e alla pubblicazione dei relativi atti.

## 7. - Attività istituzionale

### Istruzione sub universitaria

a) La scuola materna - Nell'anno 1980-1981 è stato registrato

-----  
(1) Si segnalano finanziamenti a favore di organismi a carattere internazionale (international Commission Phisic Education; Associazione Studi Società latino Americana; Istituto studi sull'Europa), istituzioni scolastiche (direzione didattica di Pozzallo, Liceo ginnasio Ispica, direzione didattica lido di Ostia, circolo didattico di Rovereto), privati (spesa complessiva di 14,7 milioni)

(2) I finanziamenti hanno riguardato la partecipazione a ricerche nel campo dell'orientamento professionale e a prospetti di coordinamento con sistemi scolastici europei.

(3) Si segnala tra le più significative la Convenzione con l'Istituto dell'Enciclopedia Italiana per l'organizzazione di un corso residenziale sul rinascimento italiano.



un incremento delle sezioni di scuola materna statale (+ 861) che ha raggiunto il totale di 29.839 e sono stati autorizzati 16 progetti sperimentali interessanti 75 sezioni. Le spese per il personale in servizio sono state di 666 miliardi (513 nel 1980) ed hanno registrato un aumento del 29,8 per cento rispetto all'anno precedente; le spese di funzionamento sono ammontate a 20,1 miliardi (19 nel 1980) con un incremento del 5,78 per cento.

Dai dati desunti dalle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero si evidenzia un incremento di 7.289 unità, rispetto al 1980, di personale in servizio e, in particolare, un aumento del 113 per cento del personale non di ruolo.

Inoltre, l'avvio del funzionamento degli organi di gestione al livello della scuola dell'infanzia ha posto in evidenza una serie di problemi concernenti le strutture edilizie e gli arredi, la refezione scolastica, gli orari e la qualificazione professionale degli insegnanti.

#### b) La scuola dell'obbligo

Istruzione elementare - Per il personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo della scuola elementare, a fronte di uno stanziamento di competenza per 3.651,1 miliardi sono stati impegnati 3.356,9 miliardi, e pagati 3.345,7 miliardi. Rispetto al 1980 vi è stata una diminuzione di impegni di 18,1 miliardi, pari allo 0,53 per cento.

Da dati desunti dalle tabelle ammesse allo stato di previsione della spesa del Ministero si evidenzia una diminuzione di 5.441 unità di personale in servizio rispetto al 1980. In particolare si ha, da un lato, una contrazione del numero degli insegnanti di ruolo (-1,25 per cento) e, dall'altro, un aumento del

personale incaricato (+54,86 per cento).

Per il funzionamento sono stati impegnati 36 miliardi, con un incremento di 1,9 miliardi, pari al 5,27 per cento, rispetto al 1980. Sono stati pagati 31,4 miliardi (30,5 nel 1980).

Nel corso del 1981 vi è stata una accentuata contrazione del numero degli allievi (-83.198) (1). Tale fenomeno può avere riflessi positivi solo con un più razionale utilizzo del personale docente (2) (integrazione, doposcuola) e delle infrastrutture edilizie. È proseguito il funzionamento della scuola a tempo pieno: tale istituzione rappresenta una indubbia innovazione sul piano pedagogico-didattico, e si collega all'accresciuta disponibilità di posti di lavoro per gli insegnanti.

Si può constatare che l'aumento del numero di insegnanti ha almeno consentito il miglioramento del servizio scolastico là dove le strutture esistenti si sono potute avvalere della piena ed efficiente collaborazione degli enti locali, sia mediante forniture di edifici e spazi idonei, sia di servizi di mense e attrezzature varie, sia di equipages specialistiche.

Istruzione secondaria di primo grado - Gli oneri per il personale direttivo e docente anche non di ruolo sono stati pari allo stanziamento di 3.446,7 miliardi (2.916,8 nel 1980) di cui 2.700 miliardi pagati (2.100 nel 1980).

-----  
(1) Vedi infra pag.

(2) Secondo i dati riguardanti l'anno 1980-81 (Rapporto Censis 1981), gli insegnanti addetti al tempo pieno sono aumentati del 12,1%, e quelli addetti alle attività di sostegno del 33,1%.

Gli impegni sono stati di 3.243 miliardi, con un incremento dell'11,21 per cento.

Dai dati desunti dalle tabelle annesse allo stato di previsione della spesa del Ministero risulta una diminuzione di 23.685 unità di personale in servizio rispetto al 1980. In dettaglio si è avuto un incremento del personale di ruolo (+ 9,37 per cento), l'aumento del personale direttivo di ruolo (+ 94,96 per cento)(1), e la diminuzione di quello non di ruolo (-54,83 per cento).

Per il funzionamento, rispetto ad una previsione di 36,023 miliardi, sono stati assunti impegni per 36,022 miliardi (34,5 nel 1980) e pagati 33,554 miliardi (30,2 nel 1980). L'incremento degli impegni è stato del 4,41 per cento.

Anche in tale settore si è registrata una forte contrazione del numero degli allievi (-18.022) (2) mentre sono proseguite, sia pure senza adeguati supporti organizzativi le iniziative di sostegno e le attività integrative nonché l'inserimento degli handicappati nella classi comuni.

Un fenomeno che si riscontra nelle scuole medie è l'aumento delle ripetenze, interpretabile come un ritorno ad una maggiore severità degli studi. Secondo dati desunti dal Rapporto del Censis sulla situazione sociale del Paese, nel 1981 il tasso di ripetenze, riferito al primo anno, ha raggiunto al Sud il 15,2 per cento, mentre nel Centro Nord ha oscillato tra l'8,9 per cento e il 10,3 per cento.

-----  
(1) A seguito dei noti provvedimenti normativi di immissione in ruolo.

(2) Vedi infra pag.

Per quanto riguarda la sperimentazione (1), e in particolare, quella a tempo pieno, è aumentato il numero delle scuole dove viene attuata (+21), mentre sono diminuiti gli alunni (-2.045). Molto favore sta incontrando la sperimentazione di classi ad orientamento musicale, che si propone di evidenziare le capacità formative ed orientative della musica attraverso lo studio strettamente tecnico e nozionistico (2).

#### Scuola non statale -

Gli oneri a carico diretto dello Stato nel 1981 sono stati di 49,1 miliardi, in conseguenza sia di contribuzioni (48,6 miliardi) per scuole parificate e istituti magistrali, sia di convenzioni con enti privati gestori di scuole magistrali (592,4 milioni).

E' sempre in atto il suo processo di consolidamento: tale linea di tendenza si evidenzia maggiormente nei grandi centri urbani, dove questo tipo di scuola è più presente e perciò in diretta concorrenza nei confronti del servizio pubblico.

La domanda-offerta di istruzione nelle scuole private dell'obbligo è maggiore per la scolarità elementare che, con costante progressione in questi ultimi tre anni scolastici, ha toccato, nel corso dell'anno 1981, la punta massima (7,6 per cento).

Il fenomeno del ricorso sempre più diffuso di tutte le classi sociali alla scuola privata è più rilevante nelle grandi città del centro-sud. In sostanza il ricorso al servizio non statale ha motivazioni che interessano soprattutto la disponibilità economica, la lo-

(1) Dati forniti dal ministero.

(2) Attualmente le classi di sperimentazione musicale sono 256 con 5.002 alunni.

gistica residenziale, la ricerca di un certo ordine scolastico in alternativa al servizio pubblico, la cui organizzazione e funzionamento risentono, molto spesso, di carenze e ritardi.

Nell'anno scolastico 1980-1981 gli alunni iscritti alle scuole private (gestite da enti laici o religiosi) sono stimabili a un milione e mezzo (1).

c) Scuola secondaria superiore - Istruzione classica, scientifica e magistrale - Dello stanziamento di 822,9 miliardi previsti per il personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo sono stati impegnati 682,9 miliardi (737,1 nel 1980), con una contrazione del 7,93 per cento e ne sono stati pagati 542,3 (480,6 nel 1980), con un aumento del 19 per cento.

Per il funzionamento sono stati assunti impegni per 15,8 miliardi (pari a quelli relativi al 1980); sono stati pagati 13,5 miliardi (13,3 nel 1980).

Le istituzioni scolastiche dell'ordine classico, scientifico e magistrale sono:

- Licei ginnasi	456	(+ 20 rispetto all'anno	1980)
- Licei scientifici	552	(- 43 " " "	)
- Istituti magistrali	283	(- 3 " " "	)
	<u>1.291</u>	(- 26 " " "	)

(1) Dati desunti dal XV Rapporto sulla situazione sociale del Paese, predisposto dal Censis nel 1981.

Anche in questo settore si è registrato, nel corso dell'anno scolastico 1980-1981, una diminuzione del numero complessivo degli alunni (-12.768).

Per quanto concerne la sperimentazione (1), nel 1981 sono continuate iniziative di rilievo, per un numero complessivo di 243 sperimentazioni, delle quali 105 "maxisperimentazioni", che implicano una ristrutturazione dei piani di studio in vista di nuovi indirizzi, e 138 "minisperimentazioni", le quali comportano, invece, innovazioni nelle discipline di insegnamento senza modificare la finalità dei piani di studio.

Le predette sperimentazioni potranno essere di effettiva utilità per il futuro solo a condizione che se ne valutino i risultati e che si proceda ad un confronto fra i risultati paralleli di corsi sperimentali diversi.

Un cenno a parte meritano le scuole magistrali, data la notevole importanza che tale tipo di istruzione scolastica va assumendo quale unica fornitrice di insegnanti per l'istruzione elementare del grado preparatorio (2). In questo settore la presenza diretta dello Stato è limitata al contingente di 8 scuole pubbliche, fissato dall'articolo 1 della legge 3 aprile 1958 n. 470 e si estrinseca nella vigilanza sulle scuole non statali ai fini di valutarne l'affidabilità, attitudini e sufficienza tecnica. In definitiva, il buon esito della formazione culturale e professionale degli alunni iscritti è affidato esclusivamente alla serietà dell'ente gestore, dato che attualmente non sono

-----  
(1) Dati forniti dal Ministero.

(2) A seguito dell'applicazione della l. n. 444 del 1968 istitutiva della scuola materna.

previsti ancora programmi ufficiali di insegnamento, ma soltanto programmi di esami finali di abilitazione all'insegnamento.

Sarebbe opportuna, una maggiore presenza della scuola statale in questo settore, nell'ambito di una riforma generale dell'istruzione media superiore.

L'esigenza di una generale riforma del settore dell'istruzione secondaria superiore ha portato alla predisposizione di diverse proposte di legge (1), che si prefiggono di assicurare una preparazione culturale coerente con i diversi campi di professionalità e prevedono una diversa articolazione delle varie discipline.

Istruzione tecnica - Gli oneri per stipendi, contribuzioni ed assegni fissi di personale docente sono stati pari allo stanziamento previsto di 1.384 miliardi (1.121 miliardi nel 1980); di essi sono stati pagati 1.222 miliardi (1.017 miliardi nel 1980).

Risultano impegnati 21,6 miliardi (20 nel 1980) per indennità dovute ai commissari degli esami di maturità nei medesimi Istituti e ne sono stati pagati 15,7 (15,5 nel 1980).

Per il funzionamento, rispetto ad una previsione di 56.100 miliardi, sono stati assunti impegni per 56,099 miliardi (56,3 miliardi nel 1980) e pagati 39,2 miliardi (42,8 nel 1980).

Nell'anno scolastico 1980-1981 gli istituti tecnici sono passati da 1.165 a 1.325, con un incremento del 5,1 per cento rispetto al 1979-1980.

Risulta un aumento della popolazione scolastica complessiva pari a 12.070 unità, confermando l'accentuazione della tendenza degli alun

-----  
(1) Atti Camera n. 1053-1117-1177-1149-120.

ni ad orientarsi nella scelta degli istituti tecnici, specialmente quelli ad indirizzo commerciale (607 istituti) anche nell'interesse di acquisire una professionalità che offra maggiori possibilità occupazionali.

Per quanto riguarda la sperimentazione, durante l'anno scolastico 1980-1981, sono state attuate 53 maxisperimentazioni (con 12.040 alunni) e 46 minisperimentazioni.

Un aspetto che sembra maggiormente caratterizzare gli istituti tecnici è la scarsa disponibilità finanziaria per spese di attrezzature, stante la sua pressochè totale destinazione verso le spese di personale, con conseguente contrazione nella acquisizione e nel rinnovo delle strutture didattiche, scientifiche e tecnologiche.

Istruzione professionale - Sono stati impegnati 760 miliardi per stipendi al personale docente degli istituti (629,2 miliardi nel 1980), pari allo stanziamento.

Sono stati impegnati 6,87 miliardi (6,83 nel 1980) per indennità dovute ai commissari degli esami di maturità nei medesimi Istituti, di questi ne sono stati pagati 3,73 miliardi (3,77 nel 1980).

Per il funzionamento è stato impegnato l'intero stanziamento pari a 27,8 miliardi (28 nel 1980) e sono stati pagati 13,7 miliardi (15,8 nel 1980).

Nell'anno scolastico 1980-1981 risulta un incremento della popolazione scolastica complessiva pari a 12.229 unità, confermando il fenomeno, già segnalato per gli istituti tecnici, di propensione verso indirizzi, specie quelli commerciali (415 istituti), che consentono



maggiori possibilità occupazionali. Sono stati istituiti 25 nuove unità scolastiche e intraprese 14 iniziative per maxisperimentazioni con la partecipazione di 2.155 alunni.

Istruzione artistica - Le spese per il personale direttivo, docente delle accademie di belle arti, licei artistici, conservatori di musica, accademia nazionale di arte drammatica, accademia di danza, compresi i compensi per esami e per missioni, sono state di 257,6 miliardi (213,2 nel 1980) a fronte di uno stanziamento di 294,3 miliardi (219,3 nel 1980).

Per il funzionamento è stato interamente impegnato lo stanziamento di 13,4 miliardi (12,5 nel 1980) e ne sono stati pagati 11,4 miliardi (10,5 nel 1980).

In termini quantitativi, il settore presenta le maggiore consistenze negli istituti d'arte (135), nei licei artistici (151) nei conservatori di musica (42).

Il settore dell'istruzione artistica è uno di quelli che registra un continuo incremento (+329 nel 1980-1981), tanto che ogni anno nei conservatori di musica vengono respinte centinaia di domande di iscrizione per mancanza di possibilità materiali di accoglimento.

Per quanto concerne gli organici si è proceduto alla revisione delle piante organiche di tutti gli istituti d'arte e sono stati aggiornati gli organici di licei artistici.

Sono state intraprese nel settore 11 maxisperimentazioni con la partecipazione di 1.098 alunni.

Educazione fisica e sportiva - La spesa per il personale docente di ruolo e non di ruolo è stata di 406,2 miliardi (370,3 nel 1980) a fronte di uno stanziamento di 466,2 miliardi (370,3 nel 1980). Sono stati pagati 321,4 miliardi (244,4 nel 1980).

Per il funzionamento sono stati impegnati 992 milioni (930 nel 1980) ed i pagamenti ammontano a 531,4 miliardi (555 nel 1980).

Per quanto riguarda i problemi specifici del settore, si avverte sempre maggiormente l'esigenza dell'emanazione di un provvedimento che definisca sia l'assetto dei servizi di educazione fisica nei Provveditorati agli studi e sia la figura del coordinatore dell'educazione fisica e sportiva, che avrebbe già dovuto trovare applicazione con la legge 7 febbraio 1958 n. 88.

E' da rilevare che il nuovo programma di educazione fisica per la scuola media ha rappresentato un significativo traguardo ai fini del riconoscimento di una piena dignità culturale di questa disciplina ed ha indicato prospettive di intervento interdisciplinare che possono risultare positive sul piano pedagogico.

Istruzione universitaria - Dei problemi riguardanti il settore universitario e di alcuni problemi relativi al settore organizzativo si è dianzi trattato.

Per quanto concerne taluni aspetti finanziari e contabili, sono stati rilevati sistematici ritardi nella presentazione dei bilanci consuntivi e di gestione, nonché disfunzioni amministrative (1). Occorre tuttavia tener presente come la intera legislazione che regola la competenza e le modalità di intervento degli organi universitari, appaia tuttora inadeguata in relazione ai molteplici ed accresciuti compiti loro demandati. Improrogabile appare la necessità

-----  
(1) Vedi pronuncia n. 1201 del 19 novembre 1981 della Sezione del controllo in tema di rendiconti dell'Università di Perugia.

della ristrutturazione delle disposizioni concernenti la classificazione funzionale ed economica sia delle entrate che delle uscite (1).

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento, a parte quanto detto nella parte relativa agli aspetti finanziari, vi è da sottolineare che le Università, oltre ad essere destinatari di finanziamenti dal Ministero della pubblica istruzione, realizzano entrate mediante convenzioni con enti ed amministrazioni per la realizzazione di progetti di studio e di ricerca (2).

-----  
(1) La necessità di un tale aggiornamento è stata ribadita dall'art. 86, 3° comma del D.P.R. n. 382 del 1980. E' stato in proposito emanato un nuovo regolamento di amministrazione e di contabilità generale delle Università e degli istituti di istruzione universitaria (d.P.R. n. 371 del 4 marzo 1982).

(2) Ad esempio l'Università di Bari ha stipulato convenzioni con il Ministero del lavoro per un importo di 110,7 milioni.

PAGINA BIANCA



# Corte dei Conti.

A SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE IN CORSO DI ESERCIZIO A RICHIESTA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SUGLI ONERI DI BILANCIO DELLA SEZIONE ISTRUZIONE E CULTURA E DEI MINISTERI DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE E DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI NELL'ARCO TEMPORALE 1975-1980. (N.1 del 1982).

## 1. - Premessa e avvertenze metodologiche

Il Presidente della Camera dei Deputati, con foglio pervenuto alla Corte il 15 dicembre 1981, ha comunicato la richiesta del Presidente della VIII Commissione permanente (Istruzione e Belle arti) di elementi e dati riguardanti gli oneri di bilancio della sezione istruzione e cultura e dei Ministeri della pubblica istruzione e dei beni culturali e ambientali, espressi in termini di previsioni definitive e di impegni globali e distinti per categorie economiche nell'arco temporale 1975-1980, con indicazione delle percentuali di incremento annuale e dell'incidenza sulla spesa complessiva statale

Negli allegati prospetti (A, B, B1, C, C1) sono indicati:

a) con riferimento alla Sezione VI (Istruzione e Cultura) le previsioni iniziali, le previsioni definitive, gli impegni e i pagamenti sulla competenza per gli esercizi dal 1976 al 1980 (prospetto A);

b) con riferimento al Ministero della pubblica istruzione: le previsioni iniziali, le previsioni definitive, gli impegni e i pagamenti sulla competenza, distintamente per titoli e categorie, per gli esercizi dal 1976 al 1980 (prospetti B e B1).

c) con riferimento al Ministero dei beni culturali ed ambientali le previsioni iniziali, le previsioni definitive, gli impegni e i pagamenti sulla competenza, distintamente per titoli e categorie, per gli esercizi dal 1976 al 1980 (prospetti C e C1).

I dati contenuti nei prospetti si riferiscono per la spesa statale unicamente agli oneri del Titolo I e del Titolo II, con esclusione quindi di quelli del Titolo III (rimborso prestiti) per ovvi motivi di comparabilità dei dati.

I prospetti indicano, altresì, rapportando a 100 l'anno base 1976, gli indici di incremento della spesa statale, della Sezione VI e dei Ministeri, nonché le relative percentuali di variazione nei vari anni.

Non sono stati rappresentati nei prospetti i dati concernenti l'esercizio 1975 a motivo della incomparabilità dei dati di detto esercizio con quelli degli esercizi successivi; è noto, infatti, che nel bilancio del 1975 non figura lo stato di previsione della spesa del Ministero dei beni culturali e ambientali e che i corrispondenti oneri sono compresi negli stati di previsione dei Ministeri del tesoro (Presidenza del Consiglio dei Ministri), dell'interno e della pubblica istruzione.

Si è ritenuto, comunque, riportare in separato prospetto (d) i dati relativi all'esercizio 1975, con riferimento alla sezione istruzione e cultura e al Ministero della pubblica istruzione.

#### 2. - Sezione VI - Istruzione e cultura -

La Sezione VI, "Istruzione e cultura", comprende, come è noto, spese che riguardano gli stati di previsione della Presi

denza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri delle finanze, degli esteri, della pubblica istruzione, dei lavori pubblici, del turismo e spettacolo e dei beni culturali e ambientali.

In particolare, i Ministeri della pubblica istruzione e dei beni culturali e ambientali assorbono circa il 90% della spesa della Sezione. Nel 1980, ad esempio, dei 16.239 miliardi complessivamente impegnati per l'istruzione e la cultura, 14.356 (88,4%) interessano il Ministero della pubblica istruzione e 407 (2,5%) il Ministero dei beni culturali e ambientali.

L'andamento della spesa nel periodo 1976-1980 denota un progressivo aumento, con oscillazioni contenute tra il 17 e il 31%, in termini di previsioni definitive, e tra il 16 e il 33% in termini di impegni.

Dall'esame dei dati concernenti la spesa della Sezione in rapporto ai corrispondenti dati riguardanti la spesa generale dello Stato, risulta che dal 1976 al 1980, mentre l'indice di quest'ultima è passato da 100 a 304, la spesa della Sezione ha avuto un incremento da 100 a 250. Tale evoluzione risulta anche assai più contenuta di quella registrata in comparti funzionali affini quale la Sezione VIII (interventi nel campo sociale), il cui numero indice, nel periodo considerato, è passato da 100 a 390.

E' peraltro da tener conto che la spesa della Sezione VI, pressochè totalmente rappresentata da oneri di personale, non è che scarsamente interessata dalle voci che invece contribuiscono in misura determinante a incrementare la spesa dello Stato in generale (trasferimenti nonché interessi).

In termini di incidenza sulla spesa globale dello Stato, gli impegni della Sezione sono passati, dal 13,8% del 1976

all'11,4% del 1980, diminuzione che trova riscontro nelle previsioni definitive (dal 13,7 al 10,6%).

Sempre dal punto di vista dell'analisi funzionale, nella sezione sono ricomprese "spese per l'insegnamento" - relative al Ministero della pubblica istruzione e pari a circa l'85% dell'intero aggregato - nonché "altre spese per l'istruzione" ed oneri attinenti alla "informazione e cultura". In tale ultimo sottogruppo, che assorbe circa il 2,3% delle spese della sezione, sono quasi per intero classificati gli oneri del Ministero dei beni culturali.

Nel quinquennio considerato, le spese per insegnamento hanno registrato un incremento complessivo del 164% (da 5.229 miliardi del 1976 a 13.830 del 1980), mentre le spese per informazione e cultura sono passate dai 199 miliardi del 1976 ai 1.201 del 1980 (+503%).

### 3. Ministero della pubblica istruzione

Da un raffronto dei dati relativi agli impegni del Ministero rispetto ai corrispondenti dati del bilancio dello Stato (Titoli I e II) risulta che, nel corso degli esercizi finanziari dal 1976 al 1980, l'indice della spesa del Ministero è passata da 100 a 264, mentre quello dello Stato da 100 a 304.

Il tasso di incidenza della spesa impegnata dal Ministero rispetto a quella dello Stato è pertanto diminuito, nel corso degli esercizi in questione, passando dall'11,5% al 10% (dallo 11,2% al 9,4% in termini di previsioni definitive).

Il fenomeno è ancor più accentuato ove il raffronto venga effettuato a livello di spese correnti, per le quali l'incidenza



degli oneri del Ministero su quelli complessivi dello Stato risulta nel quinquennio diminuita dal 14,8% all'8,5% con numeri indice (ragguagliato a 100 il dato del 1976) pari nel 1980 a 265 per il Ministero ed a 332 per lo Stato.

Assai alta è l'incidenza delle spese correnti sul totale della spesa del Ministero, giunta nel 1980 ad assorbire oltre il 92% della spesa globale del Ministero per la già evidenziata preponderanza degli oneri di personale.

Relativamente alla Categoria II (personale in servizio), l'andamento della spesa del Ministero risulta caratterizzata da aumenti superiori a quelli riguardanti il restante personale dello Stato tanto che l'incidenza della spesa ministeriale sugli oneri della intera categoria è aumentata dal 58,5% al 62,6%. I relativi numeri indice risultano per il Ministero pari a 272 e per lo Stato a 254.

Il fenomeno è essenzialmente correlato ad una serie di provvedimenti normativi aventi ad oggetto il riassetto del personale della scuola e la sistemazione in ruolo di personale docente con connessi ricostruzioni di carriera.

Per il 1976 ed il 1977, in particolare, va tenuto conto della prosecuzione del riordinamento dei ruoli disposto dalla legge n. 477 del 1973, degli inquadramenti del personale non docente delle università (legge n. 775 del 1970 e decreto del Presidente della Repubblica n. 276 del 1971), del riordinamento dei ruoli del personale docente di cui al decreto legge n. 13 del 1976 convertito nella legge n. 88 del 1976, della revisione degli organici del personale non insegnante, nonché degli effetti di provvidenze di carattere generale relative a tutto il personale dello Stato (indennità integrativa speciale e legge

n.112 del 1977).

Per il 1978, ancora, possono ricordarsi: l'immissione in ruolo di personale docente (legge n. 463 del 1978), i miglioramenti economici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 novembre 1978 n. 711, gli aumenti dei compensi per lavoro straordinario al personale docente e non docente della scuola (legge 5 agosto 1978 n. 462 e decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 1978 n. 567) e, infine, la sistemazione del personale precario delle Università (decreto legge 23 dicembre 1978 n. 87 convertito nella legge 19 febbraio 1979 n. 54).

Per il 1979, oltre che alla proroga degli incarichi annuali del personale docente e non docente (legge n. 566 del 1979), vanno ricordate le disposizioni in materia di scrutini ed esami di cui alla legge 13 agosto n. 402, e la sistemazione del personale precario delle Università (legge n. 54 del 19 febbraio 1979).

Per il 1980, infine, oltre che al riassetto retributivo e funzionale di tutto il personale statale dipendente, ed alle nuove misure dell'indennità integrativa speciale (legge n.609 del 1979), vanno richiamati, più specificamente, i miglioramenti economici al personale della scuola (legge n. 701 del 1978), la proroga degli incarichi di insegnamento universitario (legge 23 maggio 1980 n. 226) e la rivalutazione dei compensi ai commissari di esami delle scuole statali (decreto legge 21 giugno 1980 n.267 convertito nella legge 23 luglio 1980 n.385), nonché, infine, il decreto del Presidente della Repubblica del 11 luglio 1980 n. 382.

Sempre in materia di oneri per il personale, può rilevarsi che negli esercizi 1976, 1977 e 1978 si sono verificate, rispetto alle previsioni definitive di competenza, eccedenze di spesa impegnata pari a 154 miliardi nel primo anno, a 169 miliardi nel secondo ed a 38 miliardi nel terzo. Il fenomeno, che ri-

guarda essenzialmente stipendi per il personale del settore sub-universitario, è stato oggetto di valutazioni da parte della Corte (decisioni insede di giudizi sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1976, 1977 e 1978), in quanto indicativo di disfunzioni organizzative nella gestione della spesa decentrata.

Anche per la categoria III (personale in quiescenza), l'esame dei dati concernenti la spesa del Ministero evidenzia aumenti superiori a quelli registrati dalla corrispondente spesa del bilancio dello Stato. In particolare, l'incidenza della spesa ministeriale sugli oneri della categoria considerata si è accresciuta, fra il 1976 e il 1980, dall'1,1 al 2,4%.

Vi è da considerare, peraltro, che gli oneri in questione riguardano esclusivamente i trattamenti provvisori di pensione e le indennità "una tantum". L'incremento da essi registrato appare pertanto riferibile, almeno in parte, al rallentamento subito dalle procedure di liquidazione definitiva delle pensioni a seguito del decentramento delle relative attività agli uffici scolastici provinciali, in genere, scarsamente dotati di personale esperto in materia pensionistica. Per il resto, sono da considerare gli effetti ritardati dei massicci incrementi di personale insegnante verificatisi negli anni sessanta, nonché la spinta incentivante all'esodo determinata anche dalla definizione delle situazioni giuridiche pregresse avvenuta con notevole lentezza.

La spesa del Ministero sulla Categoria IV (acquisto di beni e servizi) - pari nel 1980 a 242 miliardi - ha subito, nel corso del quinquennio considerato, incrementi con oscillazioni che vanno dall'1,2% del 1978 al 70,3% del 1977. Nel complesso tra il 1976 e il 1980, l'indice della spesa ministeriale è passata da

100 a 219, mentre quello della spesa statale corrispondente da 100 a 245, con un'incidenza della prima sulla seconda diminuita dal 4,1% al 5,8%.

L'aumento di dimensioni relativamente notevoli che ha interessato la spesa del Ministero nel 1977, è da porre in relazione all'attuazione delle disposizioni concernenti l'insediamento e il funzionamento dei nuovi organi collegiali previsti dai decreti delegati, nonché, soprattutto, alla devoluzione alla RAI-TV, in attuazione degli obblighi derivanti da apposita convenzione, delle quote dei canoni di abbonamento, per complessivi 101,5 miliardi.

A questo occorre aggiungere gli effetti del contratto stipulato verso la fine del 1976 con la società ITALSIEL per l'automazione dei servizi, effetti che peraltro si sono ripercossi negli esercizi successivi, come anche la spesa relativa a corsi di preparazione e di aggiornamento del personale (amministrativo, docente e non docente).

La sostanziale stabilità delle spese di funzionamento del Ministero nell'anno 1978 è soprattutto dovuta al trasferimento alle Regioni di funzioni di assistenza scolastica, in forza del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

La crescita relativa verificatasi nella spesa in questione nell'anno 1979 va ricollegata agli oneri connessi alla istituzione del Consiglio nazionale universitario (legge 7 febbraio 1979 n. 3), nonché a quelli derivanti dalle norme di provvisoria amministrazione della seconda università di Roma (legge 3 aprile 1979 n. 122): a ciò si contrappongono i minori oneri per il trasferimento alle Regioni, sempre in forza del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, degli interventi di costruzione ed adattamento di impianti sportivi destinati al-

le scuole.

Nel quadro di un tendenziale assestamento della spesa in considerazione, nell'anno 1980, può segnalarsi l'andamento crescente degli oneri di funzionamento del settore dell'istruzione tecnica e professionale, caratterizzati dalla assegnazione diretta dei relativi fondi alle nuove istituzioni scolastiche ad autonomia amministrativa.

I contributi e le assegnazioni alle Università costituiscono la voce preponderante tra gli oneri del Ministero della Categoria V (trasferimenti), assorbendone oltre il 50% (223 miliardi su 434 nel 1980). Complessivamente, nell'anno in questione, la spesa del settore universitario, comprensiva anche degli oneri di personale esclusi quelli direttamente gravanti sul Ministero, è ammontata a 1.692 miliardi.

A fronte dell'andamento fortemente crescente che caratterizza la spesa dello Stato compresa nella Categoria V (+44% nel 1980 con indice accresciutosi da 100 a 379 tra il 1976 ed il 1980), la corrispondente spesa del Ministero si presenta, nel quinquennio, pressochè stazionaria (da 304 miliardi nel 1976 ai 434 del 1980, con indice passato da 100 a 143).

Nel complesso la spesa in considerazione incide su quella corrispondente dello Stato per appena lo 0,7% e rappresenta non più del 3% della intera spesa ministeriale.

Per i motivi già indicati l'incidenza della spesa in conto capitale sul totale delle spese del Ministero è minima, e si è assestata negli ultimi esercizi attorno al 2% (la spesa complessiva dello Stato tale incidenza ha segnato nel quinquennio un andamento decrescente sino al 16,6% del 1980).

Spese relative alle Categorie X e XI (beni e opere immobiliari a carico diretto dello Stato e beni mobili, macchine, attrezzature etc.), hanno gravato sullo stato di previsione del Ministero in misura assai ridotta, sino al 1978, successivamente, a seguito del trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di edilizia scolastica e di opere universitarie (decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977), sono residuati al Ministero, con oneri trascurabili, soltanto compiti di sperimentazione nel campo dell'edilizia scolastica prefabbricata (per le anzidette funzioni trasferite sono stati destinati alle Regioni, nel triennio 1978-1980, complessivi 790 miliardi a carico del Ministero del bilancio).

Per la Categoria XII (trasferimenti in conto capitale), il raffronto dei dati concernenti gli impegni del Ministero con quelli corrispondenti del bilancio dello Stato evidenzia che nel corso degli esercizi finanziari dal 1976 al 1980, l'indice della spesa del Ministero è passato da 100 a 321, mentre quello dello Stato da 100 a 210. Tuttavia, l'incidenza di tale spesa rispetto a quella dello Stato, negli anni in questione, è rimasta minima, accrescendosi dall'1,1 all'1,7% (248 miliardi su 14774 nel 1980).

Il notevole incremento, in termini percentuali, registratosi negli esercizi finanziari 1977 e 1978, è da collegare all'aumento degli oneri relativi ai programmi di cui alla legge n.50 del 1976 per quel che concerne la costruzione, l'ampliamento e la ristrutturazione di sedi universitarie.

Nel'anno 1979, rimasta inalterata la spesa per l'edilizia universitaria, sugli oneri della categoria ha inciso il contri-

buto per la ricerca scientifica. Nel 1980, mentre si è ridimensionata la contribuzione per l'edilizia universitaria (-50 miliardi), è aumentata sia la spesa per la ricerca scientifica (+58 miliardi), sia il contributo per l'istituto di fisica nucleare (+30 miliardi).

#### 4. - Ministero dei beni culturali e ambientali

La spesa del Ministero dei beni culturali e ambientali presenta in sé valori di modesto rilievo quantitativo: di ciò va ovviamente tenuto conto nella lettura dei dati percentuali che vengono appresso riferiti. L'incidenza della spesa ministeriale sull'onere complessivo dello Stato nel quinquennio considerato varia dallo 0,2% allo 0,3%, con valori superiori soltanto a quelli dei Ministeri del turismo e dello spettacolo, del Ministero del commercio con l'estero e del Ministero della sanità.

Nel periodo dal 1976 al 1980, si osserva un andamento incrementale assai incostante (+30,2% nel 1977, + 62,1% nel 1978, +58% nel 1979, + 22,8% nel 1980) e, comunque, per vari motivi (tra i quali, preminenti, quelli già indicati con riferimento agli oneri della Sezione VI) non raffrontabile con quello del complesso della spesa statale (+38,3% nel 1977, + 34,1% nel 1978, + 24,7% nel 1979, + 37,3% nel 1980).

La valutazione di tale fenomeno va effettuata tenendo conto della particolare fase organizzativa che ha caratterizzato il primo quinquennio di vita della nuova struttura ministeriale comportando oneri per la provvista di personale e di mezzi con punte accentuate in alcuni esercizi.

Il ritmo di espansione della spesa ministeriale, rappresentato dagli indici di incremento rispetto all'anno base 1976 (=100), evidenzia anch'esso l'incostante progressione della spesa che ha raggiunto nel 1980 il valore 357, superiore a quello segnato dalla spesa complessiva dello Stato (304).

Per quanto concerne l'andamento della spesa corrente del Ministero la significatività dei dati contenuti nei prospetti è sensibilmente condizionata dalla circostanza che nell'esercizio 1979 buona parte delle spese di restauro dei beni artistici architettonici e librari - e specificamente quelle ritenute a carattere incrementale - sono state trasferite nel comparto della spesa in conto capitale; sicché gli oneri di parte corrente appaiono aver subito nel 1979 un incremento di minimo rilievo (+4,6%) a vantaggio di quelle del titolo II. La modifica del rapporto già esistente tra i due aggregati economici (titoli I e II), come pure rilevato dalla Corte nella sua relazione al Parlamento per l'esercizio 1979, si è tradotta in un aumento dell'incidenza degli oneri per investimenti sul totale della spesa ministeriale, dal 2,4% del 1978 al 24,3% del 1979 ed al 27% del 1980.

Con particolare riguardo alla spesa di parte corrente, relativa alla Categoria II (personale in attività di servizio) l'analisi effettuata evidenzia, nel quinquennio, oneri crescenti in misura di non poco superiore a quella concernente l'intero aggregato nell'ambito statale. Infatti l'indice della spesa ministeriale in tale settore è salito da 100 a 425 a fronte di quello dello Stato passato da 100 a 254.

L'incidenza della spesa su quella complessiva del personale statale è passata negli anni in questione dallo 0,5% allo 0,9%.

Particolare rilievo ha presentato nel periodo 1977-1980 l'onere sostenuto per l'attuazione dei programmi previsti dalla legge n. 285 del 1977, che hanno visto impegnate presso il Ministero e le sue strutture periferiche oltre 7.000 unità di personale giovanile.



Con riguardo alle spese della Categoria III (personale in quiescenza) relative agli oneri per i trattamenti provvisori di pensione e per le indennità "una tantum", l'incremento che può osservarsi in coincidenza con l'anno 1977 (+42,6%) va in parte riferito, oltre che a fattori comuni alle altre Amministrazioni, all'anticipato pensionamento di un certo numero di dipendenti favoriti da incentivi economici e di carriera concessi all'atto dell'immissione del personale di altre Amministrazioni nella nuova struttura ministeriale.

Un raffronto della spesa ministeriale con il comparto corrispondente della spesa statale presenta scarsa significatività in quanto quest'ultimo investe anche la spesa per le pensioni definitive a carico del bilancio del Ministero del tesoro.

Gli oneri di parte corrente per acquisto di beni e servizi, (Categoria IV), quali emergono dalle serie storiche, rappresentate nel prospetto, evidenziano, in corrispondenza all'anno 1979, una rilevante flessione (pari al 15,7%) che va posta in relazione al già accennato trasferimento di una parte delle spese di restauro nell'ambito della spesa in conto capitale.

Parimenti va rilevata la diminuzione progressiva verificatasi nel bilancio successivamente al 1978 con riferimento agli oneri della Categoria V (trasferimenti correnti) parte dei quali trasportati dal 1979 nella Categoria XII (trasferimenti in conto capitale).

Va peraltro messa in evidenza il particolare aumento (+212,6% degli interventi e contributi - a favore di enti, associazioni e privati per iniziative culturali, restauro e conservazione di opere d'arte e monumenti non statali - che ha caratterizzato l'esercizio 1978.

quanto alla spesa di investimento (Titolo II) si è già sot

colineato con il marcato aumento verificatosi nel comparto d'indice è passato nel quinquennio da 100 a 5087) sia essenzialmente riferibile all'avvenuto trasferimento nell'ambito di tale aggregato economico, di spese già comprese tra quelle di parte corrente, a. Iniziare dall'esercizio 1979. In tale anno sono stati istituiti nuovi capitoli di spesa in conto capitale per interventi e contributi per ripristino e restauro del patrimonio culturale e per contributi di ricostruzione del patrimonio delle zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dal terremoto.

I prospetti evidenziano per le tre categorie principali del Titolo II (Categorie X, XI e XII) l'andamento della spesa ministeriale in rapporto a quella complessiva statale dei corrispondenti aggregati, la cui valutazione non può, comunque, non tener conto dell'assetto strutturale dello stato di previsione adottato a partire dal 1979.

Roma, Camera di consiglio dell'11 gennaio 1982

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Vittorio Guccione

F.to Silvio Pirrami Traversari