

## COMMISSIONE VII

## CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE

## 1.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 1° OTTOBRE 1992

(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DEL MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE  
E DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALDO ANIASI

## INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
<b>Audizione dei rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e della Ragioneria generale dello Stato:</b>	
Aniasi Aldo, <i>Presidente</i> .....	3, 13
Costa Silvia (gruppo DC) .....	12
Del Buono Mario, <i>Primo dirigente di ragioneria dell'ufficio studi, bilancio e programmazione del Ministero della pubblica istruzione</i> .....	4, 10
Guidi Galileo (gruppo PDS) .....	7
Pacifico Luigi, <i>Capo dell'ispettorato del bilancio presso la Ragioneria generale dello Stato</i> .....	5, 7, 9
Paradisi Michele, <i>Dirigente superiore della direzione generale dell'istruzione tecnica del Ministero della pubblica istruzione</i> .....	11, 12
Rositani Guglielmo (gruppo MSI-destra nazionale) .....	9

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9,50.**

**Audizione dei rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e della Ragioneria generale dello Stato.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento dei rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e della Ragioneria generale dello Stato.

In vista della sessione di bilancio e sulla base di quanto espressamente previsto dal regolamento, la Commissione cultura ritiene utile acquistare alcuni elementi conoscitivi sui documenti di bilancio relativi alla manovra di finanza pubblica per il triennio 1993-1995, limitatamente allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione. In particolare, la Commissione ritiene di estremo interesse acquisire elementi di conoscenza sui criteri seguiti nella costruzione delle previsioni di bilancio, anche tenuto conto, da un lato, delle disposizioni restrittive in materia di spesa introdotte per l'anno in corso con direttive governative e con atti legislativi e, dall'altro lato, dei criteri di razionalizzazione della spesa previsti dalla legge n. 412 del 1991, che ha disposto la presentazione di un piano pluriennale, da allegare al documento di programmazione economico-finanziaria, per la rideterminazione del rapporto alunni-classes nel triennio 1993-1995 (peraltro tale piano non risulta formalmente allegato al documento di programmazione, ancorché sia stato elaborato dal Ministero della pubblica istruzione: il ministro della pubblica istru-

zione ne ha spiegato i motivi nella seduta del 22 settembre scorso). Obiettivi di contenimento, razionalizzazione e controllo della spesa per il personale della scuola, nonché di miglioramento dell'efficienza e della produttività sono ora contenuti nel disegno di legge di delega al Governo (atto Camera 1568), approvato dal Senato e attualmente all'esame della Camera.

Un aspetto specifico che la Commissione intende approfondire è la consistenza degli stanziamenti destinati alla riforma della scuola elementare, al fine di valutare la congruità di tali stanziamenti in rapporto al processo di attuazione della riforma. A tale riguardo, e considerati i fini meramente conoscitivi propri del preesame del bilancio a legislazione vigente, la Commissione ha deciso di procedere all'audizione di rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e della Ragioneria generale dello Stato.

Sono presenti alla seduta odierna il dottor Mario del Buono, primo dirigente di ragioneria dell'ufficio studi, bilancio e programmazione del Ministero della pubblica istruzione, il dottor Luigi Pacifico, dirigente generale, capo dell'ispettorato del bilancio presso la Ragioneria generale dello Stato e il dottor Michele Paradisi, dirigente superiore della direzione generale dell'istruzione generale del Ministero della pubblica istruzione, che ringrazio vivamente della disponibilità dimostrata.

Ricordo agli onorevoli deputati che — oltre alle domande che potranno naturalmente essere poste nel corso della seduta ai rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e della Ragioneria generale dello Stato — ulteriori elementi conoscitivi, su punti specifici e in forma

di memorie scritte, potranno essere richiesti al Ministero della pubblica istruzione, alla Ragioneria generale dello Stato e anche ad altri enti o soggetti che operano o possono operare in funzione ausiliaria del Parlamento, prima fra tutti la Corte dei conti, che come ogni anno ha presentato la propria relazione al rendiconto generale dello Stato.

MARIO DEL BUONO, *Primo dirigente di ragioneria dell'ufficio studi, bilancio e programmazione del Ministero della pubblica istruzione*. Signor presidente, onorevoli deputati, risponderò subito alla prima richiesta illustrando i criteri di predisposizione del bilancio per il 1993. Spero di riuscire ad essere sintetico e chiaro nella spiegazione.

Il bilancio di previsione del Ministero della pubblica istruzione viene predisposto tenendo esclusivamente conto della legislazione vigente al momento della elaborazione delle proposte di stanziamento. Da tre anni a questa parte il ministero ha avviato una rilevazione statistica, molto complessa e completa, finalizzata ad accertare l'entità e la consistenza del personale della scuola in servizio alla data del 10 gennaio di ogni anno. Una volta concluso questo censimento, che è fondato sul calcolo delle unità a seconda della fasce di istruzione, distribuite per anno di anzianità, è possibile calcolare il totale delle unità di personale per fasce di anzianità e quindi risalire al trattamento economico in godimento, costituito sia da stipendio base che da indennità integrative speciali, in vigore alla data del 1° gennaio, e da eventuali scatti di anzianità maturati sempre alla data del 1° gennaio. Con proiezioni e calcoli matematici è così possibile stimare la somma occorrente per le retribuzioni per fasce di istruzione del personale della scuola.

Poiché la rilevazione è molto complessa, fino ad oggi si è limitata alle fasce di istruzione ed alle fasce di retribuzione per livelli — VII livello: docenti laureati; VI livello: docenti diplomati; IX livello: personale direttivo; personale ammini-

strativo, tecnico ed ausiliario, rispettivamente di V, IV e III livello — mentre invece noi vorremmo affinare ancora di più il censimento, scendendo nel dettaglio delle classi di insegnamento, vale a dire delle classi in cui vengono distribuite le cattedre per i vari ordini di scuola.

Abbiamo finora utilizzato il sistema informativo pubblica istruzione che, come è noto, è in fase di sviluppo e di ampliamento. Vista l'attuale situazione del sistema informativo, purtroppo — lo ripeto — non è ancora possibile scendere nel dettaglio del numero effettivo di cattedre. Prevediamo che, se non al 1° gennaio del 1993 forse al 1° gennaio 1994, il nostro censimento del personale di ruolo e non di ruolo sul territorio nazionale potrà essere addirittura scaglionato anche per classi di concorso.

Ho aperto questa parentesi per chiarire qual è la fonte principale dalla quale traiamo i dati per calcolare poi la spesa relativa a stipendi per il personale. D'altra parte, tale ultima spesa, nel Ministero della pubblica istruzione, rappresenta il 98 per cento del totale di tabella.

Per quanto riguarda le spese di funzionamento, con lo stesso censimento con cui rileviamo le unità di personale abbiamo compiuto anche una rilevazione delle spese complessivamente impegnate sui bilanci delle istituzioni scolastiche, sia dotate che non dotate di personalità giuridica, al fine di determinare quanto impegnino per le spese di funzionamento. Per chi non conoscesse le autonomie scolastiche, dobbiamo dire che la parte di spesa dei loro bilanci in cui si riflettono gli stanziamenti finalizzati al funzionamento amministrativo e didattico delle scuole è contrassegnata dalla categoria II. I totali ad essa relativi sono quasi per intero ascrivibili ai rispettivi capitoli di spesa del Ministero della pubblica istruzione, come da tabella 7.

Facendo la somma, scuola per scuola e tipo di scuola per tipo di scuola, delle spese impegnate sui bilanci delle istituzioni scolastiche al 31 dicembre 1991, siamo riusciti a determinare, per grandi totali, l'ammontare delle somme impe-

gnate per spese di funzionamento amministrativo e didattico delle scuole nell'arco di tutto il 1991. Abbiamo ritenuto che questo fosse un parametro sufficiente per proporre stanziamenti analoghi nel 1993.

Oltre ai capitoli di spesa diversi da stipendi e funzionamento ve ne sono alcuni di trasferimento ad altri soggetti giuridici distinti dalla personalità giuridica dello Stato. Preciso che, per definizione, s'intende per « trasferimento » il passaggio di somme di denaro dalla persona giuridica Stato ad altre persone giuridiche ed enti distinti. I trasferimenti in questione sono in gran parte finalizzati al funzionamento degli enti finanziati. Per altri versi, sono trasferimenti stabiliti per legge, mentre per altri ancora sono iscritti in alcuni capitoli riferiti agli interventi assistenziali, ai sussidi, agli aiuti al personale in servizio sia presso il ministero, sia presso le istituzioni scolastiche per ordine e gradi di scuola.

Sino a quattro anni fa era iscritta in bilancio anche una parte di spese in conto capitale finalizzate all'edilizia scolastica sperimentale. Si tratta del residuo di un piano pluriennale di finanziamento, elaborato nel 1975 e pari a 50 miliardi, il cui ultimo stanziamento risale all'anno finanziario 1984; attraverso il sistema dell'utilizzazione dei residui di stanziamento, esso è stato poi utilizzato (per l'ultima *tranche* nell'anno finanziario 1989) con l'appalto delle ultime due scuole che il ministero è riuscito a costruire in via sperimentale. Le ditte incaricate della costruzione sono ancora oggi in fase di riscossione del saldo perché, a *tranche* di lavorazioni, sono state reiscritte in bilancio (come residui passivi per enti) le somme finalizzate per l'appunto al saldo degli appalti.

Dopo il 1984 e dopo queste reiscrizioni di residui passivi per enti, come stanziamento in conto capitale esiste soltanto un altro capitolo, il n. 8352, relativo alla costruzione di palestre ed impianti ginnico-sportivi. Per le note vicende della finanza italiana, purtroppo ogni tanto il capitolo subisce un arresto ed un rinvio

ad anni finanziari successivi. Si tratta, comunque, di un capitolo che non può essere molto ampliato perché, in effetti, la competenza è in gran parte attribuita agli enti locali, siano essi comuni o province. L'intervento del ministero, quindi, può essere soltanto integrativo oppure sostitutivo in caso di vistose carenze.

A grandi linee questa è la nostra impostazione. Se fosse necessario integrare la mia esposizione con ulteriori dettagli, non ho ovviamente nessuna difficoltà a farlo.

LUGI PACIFICO, *Capo dell'ispettorato del bilancio presso la Ragioneria generale dello Stato*. Ringrazio il presidente della Commissione per l'invito a questa audizione per chiarire alcune questioni che potrebbero interessare la Commissione stessa. A nome della Ragioneria generale dello Stato esprimo, dunque, la più alta disponibilità ad ogni possibile collaborazione.

È mio dovere rappresentare il bilancio del Ministero della pubblica istruzione inserendolo, se possibile, in un quadro più ampio e nel contesto dell'attuale momento critico che sta attraversando la nostra finanza pubblica. È di questa notte l'approvazione della legge finanziaria la quale — è inutile nasconderselo — è dolorosa sotto molti aspetti: essa incide, infatti, sulla vita dei cittadini, sulle amministrazioni e sull'attività economica. Partirei, perciò, proprio da questo dato di fatto per svolgere un breve *excursus* introduttivo del quadro delle spese che l'amministrazione statale sostiene per la pubblica istruzione.

Innanzitutto, vorrei chiarire che la funzione istruzione pubblica, come si può rilevare dalle varie classificazioni del bilancio dello Stato, interessa oltre quello della pubblica istruzione anche i Ministeri dell'università e della ricerca scientifica e dei beni culturali nonché, per quote naturalmente molto piccole, altri ministeri che con le loro spese finalizzano gli interventi alla funzione della pubblica istruzione, della cultura in generale.

Soffermandomi su questi tre ministeri in particolare, possiamo ricavare un'indicazione quantitativa abbastanza significativa, rapportando la spesa annuale dello Stato al prodotto interno lordo.

In base ai dati della tabella che consegno alla presidenza si rivela che l'incidenza sul PIL del Ministero dell'università e della ricerca scientifica si aggira, in sede di previsione, intorno allo 0,5 per cento; l'incidenza del Ministero per i beni culturali è lievemente superiore, pari allo 0,8 per cento. Acquista invece importanza rilevante quella del Ministero della pubblica istruzione, per il quale le spese correnti rappresentano la parte più significativa, essendo la spesa in conto capitale trascurabile, pari a circa 10 miliardi annui; il rapporto con il PIL è, per questo Dicastero, pari a circa il 3,1 per cento, il che significa che, ipotizzando un prodotto interno lordo di 1 milione e 600 mila miliardi nel 1993, la spesa per il Ministero della pubblica istruzione si attesta sui 45.500 miliardi, con un'incidenza notevole che si può riscontrare solo in pochi altri ministeri. Questi miliardi vengono spesi, al 98 per cento, per le retribuzioni del personale docente.

La rilevanza degli stanziamenti per il Ministero della pubblica istruzione viene ribadita ancora una volta nel bilancio per il 1993, che viene presentato in due fasi; la predisposizione del bilancio a legislazione vigente inizia verso il mese di marzo, quando la Ragioneria generale dello Stato, per conto del Ministero del tesoro, formula una circolare che invia a tutte le amministrazioni, sulla base delle linee programmatiche di intervento anticipazione del documento di programmazione economico-finanziaria che viene presentato il 15 maggio; si tratta di una sorta di anticipazione degli interventi che lo Stato intende attuare nei vari settori. Con tale circolare si istaura un rapporto diretto con le amministrazioni, che sono invitate a formulare le previsioni per l'anno successivo, naturalmente tenendo conto dell'evoluzione della spesa negli ultimi anni, della giacenza di eventuali residui passivi e dei vari fattori evolutivi

che hanno inciso sulla possibilità d'intervento dell'amministrazione stessa.

È inutile dire che negli ultimi anni questa circolare è stata improntata a criteri particolarmente restrittivi. Si è avuto riguardo della delicata situazione economico-finanziaria del paese, che imponeva scelte anche dolorose. Quest'anno la circolare, n. 22 del 10 marzo 1992, ha anticipato una linea di condotta che, a mio avviso, dovrà prolungarsi per qualche anno e che peraltro corona uno sviluppo già avviato da almeno quattro o cinque anni.

Questa linea si basa su un principio molto semplice, quello di revisionare tutti gli stanziamenti di bilancio partendo dalla base dello stanziamento stesso e verificando, innanzitutto, se le esigenze siano tuttora rilevanti ai fini della formulazione del bilancio dello Stato, anche quelle consolidate ormai da tempo. È il principio che in gergo tecnico si definisce « bilancio a base zero » o « zero *budgeting system* », il quale può essere istaurato solo in presenza di una discrezionalità, sia pure limitata, della spesa. Quando quest'ultima è vincolata e fissa per legge, perché il trattamento economico del personale è previsto dalla legislazione vigente, il principio del riesame delle dotazioni di bilancio riduce di molto il proprio significato.

In relazione alla caratteristica principale del Ministero della pubblica istruzione, vi è l'esigenza di assicurare innanzitutto la retribuzione che spetta al personale in servizio. Conseguentemente il principio della revisione degli stanziamenti e della possibile riduzione della spesa incontrano un obiettivo ostacolo nella particolare struttura delle spese del Ministero della pubblica istruzione, per il 98 per cento assorbita dalle spese per i dipendenti. In termini assoluti, sono oltre 44 mila i miliardi erogati annualmente per circa 1 milione e 100 mila unità di personale docente ed amministrativo.

Questo sistema, che si ramifica in tutta la nazione, assicura un livello di servizio che, sia pure con tutti i limiti ben noti, può essere considerato accetta-

bile. Ciò non toglie che, nel merito della spesa, si possano effettivamente compiere interventi di razionalizzazione. Pertanto, d'accordo con l'amministrazione interessata, nel prosieguo della procedura di formazione del bilancio ci sforziamo di individuare possibili punti di intervento per razionalizzare la spesa.

Come dicevo prima, la circolare dà l'avvio al contatto con le amministrazioni, che avviene in via diretta attraverso le strutture decentrate della Ragioneria generale dello Stato presso le amministrazioni stesse. La Ragioneria centrale si fa poi carico di verificare e raccogliere le richieste di stanziamento, e le invia al centro, dove viene compiuta una revisione generale sulla base dei criteri precedentemente stabiliti. Nel frattempo viene presentato il documento di programmazione economico-finanziaria, entro il 15 maggio. Il processo di formazione del bilancio per l'esercizio futuro prosegue anche sulla base di documenti successivi, quali l'assestamento del bilancio dell'esercizio in corso ed il consuntivo per l'anno precedente. Come è noto questi ultimi due documenti devono essere presentati al Parlamento entro il 30 giugno.

Il 31 luglio viene presentato il bilancio per l'esercizio successivo, a legislazione vigente. In questa fase si tratta di una semplice ricognizione delle esigenze dell'amministrazione, senza alcuna possibilità di interventi normativi nuovi. D'altra parte, è nota la natura formale della legge di bilancio e del contestuale assestamento, natura formale che comporta una limitatissima possibilità di intervento sulle spese discrezionali, essenzialmente quelle per acquisto di beni e servizi. È su queste ultime che si è inciso in maniera eccessivamente drastica, a mio avviso, negli ultimi anni, perché costituiscono l'unica parte del bilancio a legislazione vigente che può essere compressa.

Sempre in termini quantitativi, vorrei far presente che la spesa del settore pubblico allargato per acquisti di beni e servizi, in rapporto al PIL, si aggirava nel 1987 intorno al 7,5 per cento, mentre i dati relativi al 1991 hanno registrato una

percentuale dell'8,3 per cento. Ciò vuol dire che, nel complesso delle amministrazioni del settore pubblico, le esigenze per acquisto di beni e servizi si sono incrementate. Se gli stessi dati vengono riferiti invece all'amministrazione centrale dello Stato, il quadro si prefigura disperso. Nel 1987, il rapporto dell'acquisto di beni e servizi dell'amministrazione dello Stato con il PIL era del 2 per cento; nel 1991 tale rapporto è calato all'1,5 per cento, il che significa che, di fronte ad una evoluzione accrescitiva complessiva del settore pubblico, la possibilità di restringere le esigenze sulla spesa discrezionale si è concentrata esclusivamente sull'amministrazione centrale dello Stato.

In poche parole — e non vorrei drammatizzare il quadro — siamo arrivati al livello di una crescita inferiore non solo al tasso di inflazione effettivo, ma anche a quello programmato; addirittura in alcuni anni, come per il 1993, si è approdati al criterio dell'invarianza applicata alle spese di funzionamento dell'amministrazione, escluse quelle per il personale. È una situazione che dovrà costituire oggetto di meditazione da parte del Governo e del Parlamento perché credo sia doveroso offrire ai cittadini un livello minimo accettabile di servizi.

GALILEO GUIDI. A proposito di questo argomento, ha qui con sé i rapporti riguardanti il personale?

LUIGI PACIFICO, *Capo dell'ispettorato del bilancio presso la Ragioneria generale dello Stato*. I rapporti si possono ricavare da una tabella, che consegno alla Commissione, leggendo la quale si deve tenere presente che il personale incide nella misura del 98 per cento, come ho già detto.

A proposito della spesa per il personale, le possibilità di intervento sono nulle nel bilancio a legislazione vigente perché dobbiamo applicare gli accordi collettivi, i contratti di lavoro, approvati con decreto del Presidente della Repubblica e con legge e quindi coperti dalla normazione dello Stato. Nel bilancio a

legislazione vigente per il 1993 era previsto, per l'intera amministrazione dello Stato, un onere per contratti pubblici relativi al periodo contrattuale 1991-1993 di ben 5.300 miliardi, riferito anche alla quota del 1991 che, come è noto, non è stata formalizzata in nessun contratto di lavoro.

Il contratto di lavoro del personale della scuola è senza dubbio il contratto principale, direi trainante, del complesso dell'amministrazione dello Stato, sia per il numero degli interessati (oltre 1 milione e 100), sia per i significati innovativi che investono alcuni aspetti contrattuali, sia per la legittima autonomia contrattuale riconosciuta alle organizzazioni sindacali, sia ancora per la particolarità che il Governo, lo Stato ed il Parlamento hanno ritenuto di riconoscere alla trattativa per la funzione istruzione pubblica.

Il contratto della scuola — per la passata tornata contrattuale — ha dato luogo ad incrementi percentuali delle retribuzioni del personale docente di gran lunga superiori a quelli ottenuti dai contratti degli altri comparti del settore statale. L'ordine di grandezza, nel triennio, si aggira intorno al 33 per cento. Considerando l'inflazione intervenuta nel periodo interessato (1988-1990), l'aumento percentuale si rivela quasi doppio rispetto all'evoluzione dell'inflazione.

Non drammatizzerei eccessivamente questo aspetto in quanto, in realtà, l'ultimo contratto ha fatto recuperare al personale docente uno spazio retributivo perso negli anni precedenti. Questo va detto chiaramente perché, se si assumono come riferimento i dati — sempre in rapporto al PIL — relativi all'inizio del decennio, si vede che la spesa per il personale della scuola ha registrato un calo, almeno fino all'ultimo contratto nell'ambito del quale si è riusciti a recuperare ed anche a sopravanzare la parte di retribuzione perduta. Tutto ciò significa che la compressione di alcune esigenze alla fine viene al pettine. Bisogna, quindi, tener conto anche della funzione svolta e della legittima aspetta-

tiva del personale ad un trattamento retributivo decoroso, in applicazione del principio di cui all'articolo 36 della Costituzione.

Torniamo ora alla formazione del bilancio per il 1993. Il documento di programmazione economico-finanziaria quest'anno, per le note vicende politico-istituzionali, è stato presentato in ritardo, ben oltre il termine del 15 maggio, se non erro il 31 luglio, subito dopo la formazione del nuovo Governo e quindi dopo il varo della prima manovra correttiva sul 1992. Si tratta di un caso anomalo perché, in genere, i documenti di programmazione vengono predisposti per tempo, per consentire poi l'effettivo e concreto aggiustamento della manovra.

Il documento di programmazione economico-finanziaria ha indicato come uno dei punti di contenimento della spesa pubblica proprio il comparto della contrattazione. L'indicazione contenuta nel documento era chiara: il recupero intervenuto in termini percentuali con il precedente contratto doveva ritenersi esauriente, almeno a giudizio del Governo, peraltro condiviso dal Parlamento, perché il documento è stato formalmente approvato ieri con due risoluzioni distinte del Senato e della Camera. Il contenimento programmato avrebbe dovuto essere compensato, in un periodo particolarmente difficile per l'economia e la finanza pubblica, dal recupero operato dal precedente contratto che era stato di gran lunga superiore al tasso di inflazione.

In altri termini, il cosiddetto blocco dei contratti pubblici è stato imposto non solo dalla considerazione della delicatezza estrema della situazione della nostra economia, ma anche dalla considerazione che, con il contratto precedente, si erano ottenuti livelli retributivi superiori al puro e semplice recupero del tasso di inflazione.

Questa premessa serve anche a quantificare il risparmio di spesa programmato per il 1993 in ragione del blocco contrattuale che, come è noto, è stato portato al 31 dicembre 1993 per tutto il settore pubblico. La sua incidenza sul

contratto della scuola mi sembra fuori discussione perché il comparto è quantitativamente il più importante. Sono state confermate, invece, le indicazioni dell'accordo del 31 luglio con le organizzazioni sindacali sul recupero di 20 mila lire mensili a partire dal 1° gennaio 1993: soltanto quest'importo sarà aggiunto alle retribuzioni attuali. Il risparmio di spesa che si otterrà nel complesso delle amministrazioni statali si aggira intorno ai 4 mila 600 miliardi perché è stato calcolato in 700 miliardi l'onere derivante dalla attribuzione delle 20 mila lire mensili. In altre parole, tale risparmio è la differenza tra i 5.300 miliardi inseriti nel bilancio a legislazione vigente e i 700 miliardi che rappresentano la quantificazione, sulla base della manovra sul comparto della contrattazione, dell'onere derivante dall'attribuzione delle 20 mila lire nel 1993. È questo un notevole apporto al contenimento della spesa che, come sapete, è stato concretizzato con l'approvazione della legge finanziaria.

La procedura di formazione del bilancio prosegue con l'assestamento relativo all'esercizio in corso e con la predisposizione del rendiconto del bilancio precedente entro il 30 giugno. Viene poi presentato il bilancio a legislazione vigente il 31 luglio ed entro settembre viene presentata la vera e propria manovra di bilancio. Come dicevo poc'anzi, questa notte *in extremis* si è giunti all'approvazione delle legge finanziaria in sede di Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda i riflessi sulla spesa della pubblica istruzione, si ha un'incidenza rilevante rispetto alle cifre che si sarebbero avute in assenza di un blocco contrattuale. Dobbiamo infatti considerare che gli oneri per il rinnovo dei contratti vengono iscritti in un capitolo indistinto del Ministero del tesoro, non nei bilanci delle amministrazioni di appartenenza, in attesa della conclusione degli accordi stessi; è il capitolo 6868, che poi viene utilizzato per riversare sulle singole amministrazioni la parte di spesa di competenza. Il ridimensionamento di questo capitolo da 5.300 a 700 miliardi

non si riflette sulla consistenza del bilancio iniziale della pubblica istruzione, che resta fermo a circa 45.500 miliardi.

Un altro aspetto importante interessa in particolare il personale della pubblica istruzione. La funzione docente ha una particolarità che non si riscontra in altri comparti del settore statale, quella della estrema ramificazione sul territorio nazionale e dell'influenza delle supplenze sul complesso della spesa. Questa ultima comporta un onere, per il 1993, che si aggira sui 4.500 miliardi, una cifra che rappresenta circa il 10 per cento della spesa complessiva per il personale. Quantitativamente corrisponde a circa 100 mila supplenze annuali attribuite dai provveditori agli studi con l'utilizzo delle graduatorie, dopo la comunicazione della vacanze da parte dei singoli istituti scolastici, ed a circa 80 mila supplenze cosiddette brevi, cioè quelle che vengono conferite dal capo dell'istituto scolastico per periodi inferiori all'anno. Se rapportiamo questo dato alla durata media delle supplenze brevi — che ovviamente è inferiore all'anno, in via indicativa, circa di un mese e mezzo due mesi — e se calcoliamo che l'anno scolastico dura nove mesi, dobbiamo moltiplicare per quattro o cinque l'importo di 80 mila supplenze. Quindi, si hanno circa 400-500 mila supplenze brevi che vengono annualmente conferite dai capi di istituto, che si aggiungono alle 100 mila conferite dai provveditori agli studi.

GUGLIELMO ROSITANI. Quindi 80 mila non è un valore assoluto.

LUIGI PACIFICO, *Capo dell'ispettorato del bilancio presso la Ragioneria generale dello Stato*. È un valore rapportato all'intero anno, poiché dobbiamo moltiplicarlo per il numero dei mesi dell'anno scolastico e la durata media della supplenza.

Questi calcoli, molto approssimativi, danno conto di una situazione particolare, che richiede l'attenzione da parte dell'amministrazione interessata e di chi la responsabilità di una gestione complessiva della spesa pubblica.

Gli interventi degli ultimi tempi, che possono farsi risalire all'approvazione della legge n. 412 ed alla presentazione del decreto-legge n. 384, si incentrano in parte sul fenomeno delle supplenze. A mio avviso, vi è ancora spazio per interventi in questo campo, soprattutto sul piano della razionalizzazione. Le due linee direttive, dovrebbero essere quelle di consentire, anche con interventi di carattere normativo, sia un contenimento del personale delle supplenze attraverso l'utilizzo di personale docente che per qualsiasi ragione si trovi a non insegnare in classi, quindi attraverso l'utilizzo dei sovrannumerari, sia una revisione del meccanismo di conferimento delle supplenze stesse. A nostro avviso, l'incidenza del 10 per cento sulla spesa complessiva può essere modificata procedendo alla razionalizzazione. La legge n. 412 ha iniziato questo processo; l'obiettivo è perseguito da tempo attraverso numerosi interventi ma questa legge ha delineato un quadro complessivo perché impone la presentazione di un piano da allegare al documento di programmazione economico-finanziaria.

Tale piano pluriennale è stato elaborato dal Ministero della pubblica istruzione ed è stato portato all'attenzione dei Ministeri del tesoro e della funzione pubblica, come richiesto dalla legge prima citata. Non è stato allegato al documento di programmazione economico-finanziaria perché non è intervenuto il concerto né del Ministero del tesoro, né di quello della funzione pubblica, concerto che sarebbe dovuto scaturire da un esame congiunto del documento stesso e dall'eventuale accoglimento delle osservazioni avanzate.

La spiegazione concreta di tutto ciò si basa, a parte gli aspetti di carattere tecnico sui quali sorvolo, anche su una impostazione data dall'amministrazione interessata che, solo in prospettiva, avrebbe comportato una diminuzione di spesa mentre il rapporto alunni-classi, su cui si incentra l'elaborazione del piano, comportava nell'immediato e cioè con

effetti nel 1993 una leggera evoluzione in accrescimento della spesa in uno specifico settore.

Spero sia presto raggiunto questo accordo, perché dagli ultimi contatti avuti con le amministrazioni interessate si è giunti ad una configurazione del piano che ha accolto le osservazioni dei Ministeri del tesoro e della funzione pubblica. Dall'applicazione del piano l'amministrazione interessata ed il Ministero del tesoro attendono buoni risultati per la nuova impostazione da dare al fenomeno delle supplenze.

Le economie che ne deriveranno nel corso degli anni non sono di immediata acquisizione. Si tratterà di seguire con estrema attenzione l'evoluzione della spesa e di cercare di fare il possibile per creare spazi, eventualmente anche per interventi di altro tipo da parte dell'amministrazione interessata. È comunque una linea che va perseguita con decisione; e su questo credo che l'amministrazione interessata ed il Tesoro siano perfettamente concordi.

Gli altri interventi normativi recenti, che hanno visto la luce con l'articolo 5 del recentissimo decreto-legge n. 384 sul contenimento della finanza pubblica, hanno comportato una riduzione di spese di personale per un più razionale utilizzo del personale sovrannumerario e docente. La norma è abbastanza chiara e richiederà un'applicazione per il 1993 molto puntuale da parte dell'amministrazione interessata. In termini quantitativi, dovrà comportare una riduzione delle spese di personale dell'ordine di 250 miliardi: è poca cosa rispetto alla massa di cui si parlava prima, ma si tratta pur sempre dell'avvio di un discorso da perseguire con decisione ed attenzione nell'interesse del mondo della pubblica istruzione.

MARIO DEL BUONO, *Primo dirigente di ragioneria dell'ufficio studi, bilancio e programmazione del Ministero della pubblica istruzione*. Se il presidente e la Commissione lo ritengono opportuno, l'esposizione del direttore Pacifico sul programma pluriennale della pubblica istru-

zione potrebbe essere integrata con un'esposizione del dottor Paradisi che potrebbe fornire ulteriori chiarimenti.

MICHELE PARADISI, *Dirigente superiore della direzione generale dell'istruzione tecnica del Ministero della pubblica istruzione*. Ritengo sia utile, in questa fase, chiarire quali siano gli obiettivi e le finalità che si proponeva il Ministero della pubblica istruzione, nella redazione del piano previsto dall'articolo 5 della legge n. 412 del 1991, quali siano gli effetti che ci si attende nonché quali i criteri seguiti nella sua impostazione.

Dal nostro punto di vista, la redazione del piano ha comportato un lavoro notevolmente impegnativo ed ha richiesto un grande sforzo delle strutture: anche per questa ragione ci sembrerebbe ingiusto non illustrarlo ai fini di una sua approfondita valutazione.

L'articolo 5 della legge n. 412 prevedeva che fosse rideterminato il rapporto medio tra alunni e classi, in maniera differenziata tra i diversi ordini e gradi di istruzione e tra le diverse province al fine di conseguire obiettivi di sostanziale riduzione del *turn over* del personale ed una significativa riduzione del numero delle supplenze conferite. Il piano avrebbe dovuto essere presentato — come mi pare sia emerso chiaramente anche da quanto ha detto poc'anzi il dottor Pacifico — entro il 30 aprile per essere allegato al documento di programmazione economico-finanziaria. Loro sanno meglio di me che, per le vicende politiche relative alla consultazione elettorale ed alla formazione del Governo, il documento non è stato presentato entro tale termine.

Il piano di determinazione del rapporto tra alunni e classi è stato, però, impostato ed elaborato dal Ministero della pubblica istruzione, a partire dal mese di febbraio, sulla base dei dati a disposizione. Pertanto, partendo dai dati demografici esistenti e dalla linea di tendenza verificata negli anni precedenti, sono state costruite tabelle di valori medi che devono essere raggiunti all'interno delle singole province a cura dei provve-

ditori agli studi, in maniera differenziata per le diverse aree territoriali e per i diversi gradi di istruzione.

Il criterio di base adottato è quello della densità demografica delle diverse province, delle caratteristiche geografiche del territorio — incidenza del territorio montuoso rispetto a quello pianeggiante — e, quindi, delle vie di comunicazione. Nell'ambito delle differenze tra i diversi ordini e gradi di istituti di istruzione, non si è potuto non tener conto del fatto che la scuola elementare è caratterizzata da una sua particolarissima funzione che la vede estremamente disseminata sul territorio, direi quasi in ogni villaggio. Essa, in moltissime situazioni diventa il simbolo della sopravvivenza del paese: la soppressione della scuole elementare significa, infatti, che il paese è finito. In un certo qual modo, la sua soppressione equivale a quella della farmacia o dell'ufficio postale. Anzi, spesso non c'è la farmacia né l'ufficio postale, ma c'è la scuola elementare.

Si tratta di una funzione che ha avuto notevolissima importanza in passato. Probabilmente, con lo sviluppo dei mezzi di trasporto e delle vie di comunicazione, la scuola elementare non ha più la stessa determinante importanza. Quasi certamente è senz'altro più proficuo, principalmente sul piano formativo, far convergere i bambini in scuole in cui possano crearsi classi di dimensioni significative e possa applicarsi nella maniera più efficace possibile la nuova organizzazione modulare prevista dalla legge nel 1990; cosa che, viceversa, è difficilmente possibile — o può essere attuata con scarsa efficacia — là dove sopravvivano scuole estremamente piccole, con classi molto spesso frequentate da bambini di età diversa, le cosiddette « pluriclassi ».

Questo argomento era senz'altro uno dei più delicati, anche perché su di esso si registra una forma di ipersensibilità delle famiglie degli alunni, degli amministratori locali e, conseguentemente, delle organizzazioni sindacali. Sono per-

ciò partito da tale argomento per dire del valore e dell'incidenza degli obiettivi che ci si è proposti.

Pur tenendo conto delle varie esigenze, della realtà sociale e della funzione simbolica culturale che in molte situazioni assolve la scuola elementare, il numero medio di alunni per classe è stato innalzato. Si è cioè passati da 16,3 bambini per classe (che è il valore medio) a 17. Non bisogna dimenticare il problema dell'andamento demografico che comporta ancora una diminuzione dei bambini che affluiscono alla scuola elementare. Solo a partire dal 1986, vi è stata un'interruzione del *trend* decrescente costante delle nascite e quindi vi è stata una diminuzione del numero degli alunni. Per effetto congiunto di questi due fenomeni, si prevedono 22.500 classi in meno nella scuola elementare; per 12.000 di essi la riduzione è conseguenza dell'innalzamento del numero medio di bambini per classe.

Un problema analogo, ma non esattamente negli stessi termini, si pone per la scuola secondaria di primo grado, anch'essa giustamente disseminata, in attuazione della legge del 1961, in qualunque centro abitato. Probabilmente esistono ormai le condizioni per rivedere questa distribuzione e concentrare gli alunni in scuole che abbiano dimensioni più ampie, per consentire maggiori investimenti (vista la sostanziale invarianza monetaria degli stanziamenti per spese di funzionamento e acquisto di attrezzature didattiche) e per fronteggiare le difficoltà economiche riducendo il personale e quindi ottimizzando le risorse ed i sussidi.

Il piano prevede dunque 21.800 classi in meno nella scuola media e 12.800 in meno nella scuola secondaria superiore, il tutto entro il triennio 1993-1995. A partire dal prossimo anno già avremo una significativa riduzione; d'altra parte non è pensabile che un cambiamento così cospicuo possa realizzarsi in un solo anno. È vero che incidono anche le tendenze di ordine demografico, che comunque avrebbero comportato una riduzione ma, senza un intervento così marcato di innalza-

mento del rapporto medio e di ridefinizione a livello di singola provincia e di grado di studio, non sarebbe venuto fuori un numero di classi predeterminato.

SILVIA COSTA. Sarebbe interessante avere i dati relativi alla scuola materna.

MICHELE PARADISI, *Dirigente superiore della direzione generale dell'istruzione tecnica del Ministero della pubblica istruzione*. Dunque, nell'arco del triennio si avranno 68-70 mila posti in meno nell'organico del personale docente della scuola elementare, media e secondaria superiore. Ciò significa un sostanziale blocco del *turn over* ed il verificarsi di situazioni di soprannumero, con conseguenti problemi finanziari ancorché si riduca in contemporanea il ricorso alle supplenze. È vero, infatti, che si riduce questa spesa ma, nello stesso tempo, il costo per il raggiungimento di questo obiettivo non è commisurato ai vantaggi; indubbiamente, sotto il profilo strettamente finanziario, è meglio pagare un supplente temporaneo che non un insegnante di ruolo in più. Una maggiore spinta verso l'obiettivo di riduzione delle classi e degli organici avrebbe portato ad un cospicuo incremento del soprannumero di docenti di ruolo e quindi gli effetti finanziari sarebbero stati vanificati dalla necessità di procedere ad un graduale riassorbimento del personale in eccedenza, anche tenendo conto che le altre amministrazioni non sono in grado di accogliere queste unità, soprattutto considerando la loro professionalità molto specifica.

Per la scuola materna abbiamo compiuto un diverso ragionamento, fondato su dati di carattere demografico. Dal 1985 si è stabilizzato il numero delle nascite, che oscilla tra i 550 ed i 580 mila nati all'anno. Dunque, non vi è più una diminuzione del numero degli alunni, mentre aumenta la percentuale di scolarizzazione, che tende a salire dall'80 al 90 per cento. Va poi considerata la tendenza ad un maggior afflusso verso le scuole statali rispetto a quelle private o comu-

nali; per molti comuni, infatti, il servizio di scuola materna diventa estremamente oneroso.

Sulla base di queste considerazioni era stato previsto un aumento del numero delle classi nell'ambito del triennio, per un incremento di circa mille unità. I dati che emergono dalla tabella distribuita alla Commissione non corrispondono a quelli che sto fornendo perché nella tabella il raffronto è tra l'anno scolastico 1990-1991 e l'anno scolastico 1995-1996, essendo i primi i soli dati di cui si disponeva. In realtà dall'incremento del numero di sezioni previste bisogna detrarre le circa 500 sezioni già istituite nel 1991-1992. La differenza, prevista inizialmente in 1.400 sezioni, è stata ridotta a 1.100 per raggiungere un'intesa sul problema; calcolando le 500 sezioni già istituite, diventano perciò 600 quelle in più previste nel triennio 1993-1995. Inizialmente puntavamo ad una riduzione del numero medio di bambini per sezione. Infatti, sotto il profilo pedagogico didattico, quello medio, che è attualmente di circa 23 bambini per sezione, ci sembrava e ci sembra francamente alto. Tale media significa che in alcune situazioni, soprattutto nei maggiori centri urbani del sud dove sono più forti i problemi dell'edilizia scolastica, la norma è costituita da sezioni di 28-30 bambini, ed in qualche caso anche di più. Ciò comporta grandi problemi di natura pedagogico-didattica nonché di carattere igienico-sanitario perché, molto spesso, i locali non sono stati costruiti per ospitare scuole, bensì ad altro fine e solo precariamente adattati a plessi scolastici, per cui non corrispondono agli standard di cubatura e superficie necessari per ospitare un tale numero di bambini.

Tutto ciò ha reso difficile, o per lo meno ha posto degli ostacoli alla possibilità di raggiungere rapidamente un'intesa in proposito. Come loro sanno, in-

fatti, il piano deve essere redatto d'intesa tra il ministro della pubblica istruzione, quello del tesoro e quello della funzione pubblica. Sull'ipotesi di piano da noi formulata nel mese di marzo abbiamo avuto in aprile un confronto, a livello tecnico, con i colleghi del Ministero del tesoro e del dipartimento della funzione pubblica. Sono lì emersi i motivi di legittima divergenza e di valutazione a proposito della scuola materna, che in parte abbiamo corretto. Loro potranno constatare, leggendo la tabella, che abbiamo ipotizzato anche per la scuola materna un aumento del numero medio di bambini per classe, non rilevante e comunque tale da lasciare pressappoco invariato lo stesso numero medio.

Peraltro, come ha già detto il dottor Pacifico, sulle base delle ultime proposte — sulle quali abbiamo poi concordato e che tengono conto delle esigenze di ordine finanziario generale e quindi riducono ulteriormente gli ambiti individuati dalla nostra preventiva impostazione — penso che ormai si possa arrivare alla presentazione del piano.

**PRESIDENTE.** Data la completezza ed il dettaglio delle relazioni svolte e data anche la conseguente ampiezza delle domande, legata all'importanza del tema trattato, penso sia utile — se i nostri ospiti, che ringrazio nuovamente, non hanno niente in contrario — aggiornare l'audizione a martedì prossimo alle 16.

**La seduta termina alle 10,55.**

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

*DOTT. VINCENZO ARISTA*

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 12 ottobre 1992.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO