

COMMISSIONE VII

CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 OTTOBRE 1992

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

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

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALDO ANIASI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Seguito dell'audizione dei rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e della Ragioneria generale dello Stato:	
Aniasi Aldo, <i>Presidente</i>	33, 41, 42, 44
Cecere Tiberio (gruppo DC)	43
Del Buono Mario, <i>Primo dirigente di ragioneria dell'ufficio studi, bilancio e programmazione del Ministero della pubblica istruzione</i>	33
Masini Nadia (gruppo PDS)	42, 44
Pacifico Luigi, <i>Capo dell'ispettorato del bilancio presso la Ragioneria generale dello Stato</i>	35, 42, 43, 44
Paradisi Michele, <i>Dirigente superiore della direzione generale dell'istruzione tecnica del Ministero della pubblica istruzione</i>	37, 39, 40
Poli Bortone Adriana (gruppo MSI-destra nazionale)	40
Savino Nicola (gruppo PSI)	41, 42
Sbarbati Carletti Luciana (gruppo repubblicano)	39, 42

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,25.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'audizione dei rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e della Ragioneria generale dello Stato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, dei rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e della Ragioneria generale dello Stato, con i quali mi scuso per il ritardo con cui inizia l'audizione.

Ricordo che ieri è proseguita l'audizione, iniziata il 1° ottobre, con gli interventi dei deputati e la replica del dottor Pacifico.

Ha ora facoltà di rispondere alle domande poste il dottor Del Buono.

MARIO DEL BUONO, Primo dirigente di ragioneria dell'ufficio studi, bilancio e programmazione del Ministero della pubblica istruzione. Signor Presidente, il rinvio ad oggi della conclusione dell'audizione ha consentito all'amministrazione che rappresentiamo di predisporre una documentazione che potrà essere utile ai componenti della Commissione per ogni eventuale ulteriore approfondimento delle cifre di bilancio e degli aspetti qualitativi dell'intervento dello Stato in materia di pubblica istruzione. Rispondendo ai quesiti posti, illustrerò prima il materiale che

consegniamo alla Commissione, e poi affronterò i singoli aspetti emersi nel dibattito di ieri.

Il primo documento riguarda il patrimonio immobiliare scolastico, come risulta da un'indagine avviata e conclusa nel 1989; in esso sono illustrati lo stato dell'edilizia scolastica su tutto il territorio nazionale, distinguendo tra edifici in buone condizioni, edifici in condizioni sufficientemente buone, edifici in condizioni inefficienti. Il quadro che emerge è abbastanza drammatico.

Per dimostrare come si è giunti alla quantificazione delle poste di bilancio e per illustrare il censimento al quale ho fatto cenno nel corso del mio intervento introduttivo, consegno alla presidenza l'ultima circolare ministeriale, del 9 dicembre 1991, con la quale abbiamo disposto un approfondimento rispetto alle precedenti edizioni del censimento. Allego a questo documento alcuni campioni dell'elaborazione dei risultati del censimento che ci ha permesso di quantificare le spese di bilancio.

Consegno anche una sintesi relativa all'assetto del personale così come risulta dal censimento, distribuito per provincia e con riferimento ai capitoli di spesa della tabella 7 relativi al personale.

Il Censis ha elaborato un documento, utilizzando i dati messi a disposizione del Ministero della pubblica istruzione, contenente statistiche relative alla pubblica istruzione in Italia raffrontate alla situazione esistente negli altri paesi della Comunità economica europea. Tale documento denominato « Qualità e valutazioni nella scuola italiana », è stato pubblicato il 27 maggio 1992. Mi sono permesso di predisporre alcune fotocopie delle tabelle

allegate a questo documento, che possono essere utili e che quindi consegno alla presidenza.

Ai fini del contenimento della spesa derivante dall'emanazione del decreto-legge n. 333 del 1992, consegno infine una serie di circolari diramate agli uffici periferici, nelle quali si danno le indicazioni in ordine al contenimento della spesa. Particolarmente rilevante è il blocco posto alle spese di funzionamento, limitate esclusivamente all'acquisto di beni ritenuti indispensabili.

Per dimostrare che il sistema informativo della pubblica istruzione può svolgere un ruolo rilevante, consegno il riepilogo annuale delle spese sostenute attraverso la contabilità speciale scolastica sui capitoli 1032 e 1034, riferite alle supplenze temporanee ed annuali; questa gestione viene effettuata attraverso il sistema informativo, provveditorato per provveditorato; per ognuno vi sono tre pagine di illustrazione. Non so se sia noto il sistema della contabilità speciale scolastica prevista dal regio decreto n. 1224 del 1938, che viene alimentato con versamenti da parte dell'amministrazione centrale, a favore dei provveditorati agli studi, su conti correnti di tesoreria intestati a queste contabilità speciali. Su tale base vengono sostenute le spese per il pagamento delle retribuzioni del personale insegnante di ruolo presso le scuole elementari, di quello non di ruolo e di quello supplente temporaneo o annuale. I due capitoli prima citati si riferiscono alle supplenze e, per ogni provveditorato, vengono illustrate le somme affluite in entrata sulla contabilità speciale per i versamenti disposti dal ministero e rispettivamente, come spese, le somme erogate mensilmente per le retribuzioni che i provveditori hanno liquidato ai supplenti temporanei o annuali.

Nel rispondere ai quesiti posti nella seduta di ieri, mi sembra innanzitutto doveroso sottolineare che il Ministero della pubblica istruzione non trova, per il 1993, eccessivi pregiudizi per effetto dei noti tagli. Come giustamente sottolineava il direttore Pacifico, il taglio netto di 250

miliardi sui capitoli di stipendio si riferisce alla soppressione della progressione automatica delle retribuzioni nel corso del 1993. Si tratta, quindi, di un effetto di legge la cui applicazione è difficilmente contestabile nel momento in cui essa stessa blocca tutte le progressioni automatiche.

Si potrebbe chiedere perché ciò non si verifichi per tutti i capitoli. Rispondo dicendo che, evidentemente, i tagli sono stati operati sui capitoli che recano stanziamenti più consistenti dato che gli altri avrebbero consentito tagli più ridotti — dell'ordine di 1 miliardo — e perciò scarsamente significativi ai fini di una effettiva economia.

Mi preme fare una precisazione a proposito dei problemi di edilizia scolastica. Com'è stato anticipato dal direttore Pacifico, il ministro della pubblica istruzione è rimasta davvero scossa dalla sua visita a Palermo, in occasione dell'inaugurazione dell'anno scolastico. Essa ha potuto toccare con mano alcune realtà dell'edilizia scolastica palermitana che l'hanno colpita al cuore. Da qui l'esigenza di ottenere un rifinanziamento dell'edilizia scolastica sperimentale. Il ministro si era infatti impegnato con la popolazione di Palermo a cercare di far qualcosa, e l'unico modo per il Ministero della pubblica istruzione era proprio far rivivere l'edilizia scolastica sperimentale.

A proposito di quest'ultima, ritengo opportuno accennare brevemente alla situazione precedente. Con l'edilizia scolastica sperimentale il ministero ha portato a compimento — a proprio onere, bandendo le gare d'appalto ed istruendo tutte le procedure necessarie — la costruzione di edifici scolastici, cercando di innovare anche le tecniche costruttive adottate negli anni passati. Ad esempio, il ministero ha voluto che fossero costruite scuole dotate di impianti di energia alternativa, quali i pannelli solari; in altre ha cercato di studiare gli effetti della mobilità delle pareti divisorie tra aule al fine di renderle più flessibili alle diverse necessità; ha cercato altresì di costruire

edifici scolastici facilmente riconvertibili, privilegiando quelli polifunzionali cioè progettati in maniera tale da poter ospitare scuole sia elementari, sia medie, sia addirittura superiori.

Desidero fare anche un piccolo cenno al volume di mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti dal 1987 al 1992 per l'edilizia scolastica a carico degli enti locali. La Cassa, nel periodo esaminato, ha concesso 3.373 miliardi di mutui effettivamente erogati agli enti locali. Non disponiamo, a tutt'oggi, dei dati riguardanti la realizzazione delle opere da parte degli enti locali attraverso l'utilizzazione di tale massa finanziaria. Ci ripromettiamo di ottenere a breve una specifica rilevazione.

Un piccolo cenno merita anche il problema delle supplenze temporanee. Come è noto, quelle annuali sono conferite per posti vacanti che in teoria dovrebbero essere occupati da personale docente di ruolo vincitore di concorso o comunque immesso in ruolo per effetto di legge. In altri termini, normalmente si tratta di un posto che figura nel cosiddetto organico di diritto. Ai posti vacanti nell'ambito di quest'ultimo vanno aggiunti i posti di organico di fatto, rappresentati dalle modifiche delle proiezioni di organico che si rilevano all'inizio effettivo di ogni anno scolastico. Come tutti possono vedere, la consistenza dei supplenti annuali è di 104 mila unità, rilevate alla data del 1° gennaio 1992. Rileveremo la loro consistenza anche al 1° gennaio 1993, possibilmente approfondendo l'analisi di rilevazione.

Per quel che concerne le supplenze temporanee, è chiaro che noi non possiamo ammettere *a priori* che esistano condizioni di illeggimità. L'amministrazione centrale deve senz'altro partire da un principio di legittimità e perciò nelle nostre previsioni di spesa non vengono assolutamente prese in considerazione ipotesi di abuso o di assenze arbitrarie che non vengano adeguatamente represses. Il compito dell'amministrazione è quello di far funzionare la scuola.

Il caso classico di ricorso a supplenza temporanea è dato dall'assenza di un docente — sia esso titolare di ruolo o supplente annuale — che si ammala e non può recarsi a scuola. Il direttore didattico (nel caso delle scuole elementari) si trova a dover comunque coprire la classe per quella giornata e non può far altro che ricorrere al supplente temporaneo. D'altra parte, proprio il settore dell'istruzione elementare è quello in cui si colloca il maggior carico di spesa del capitolo 1032.

La caratteristica del docente elementare è infatti quella di essere docente unico su classe, anche se tale caratteristica oggi è parzialmente temperata dalla riforma del sistema metodologico-didattico della scuola elementare. Resta comunque il fatto che, se un docente unico su classe si assenta, va sostituito. Nè si può prevedere che in via eccezionale la classe venga assegnata al docente di classe collaterale perché così si raddoppierebbe il numero degli alunni assegnato ad un singolo docente. Se il direttore didattico ha personale a disposizione, prima di chiamare il supplente temporaneo, è obbligato ad utilizzarlo. Questo è un fatto che diamo per scontato e perciò io mi riferisco — è opportuno ripeterlo — soltanto alle manifestazioni di spesa derivanti da situazioni legittime. Quanto alle distribuzioni per provincia dei docenti, degli alunni e del personale non docente, il dottor Paradisi potrà rispondere meglio di me, illustrando le procedure che portano alla definizione degli organici. Sono comunque pronto a rispondere a qualsiasi quesito venga ulteriormente posto.

LUIGI PACIFICO, *Capo dell'ispettorato del bilancio presso la Ragioneria generale dello Stato*. Ringrazio il presidente e la Commissione per la possibilità che mi viene offerta di illustrare i documenti di bilancio. Il non aver completato ieri la mia esposizione mi ha consentito di poter elaborare un quadro più completo dal punto di vista numerico.

In merito all'edilizia scolastica, ho chiesto agli uffici di trarre dai dati della

relazione previsionale programmatica le cifre relative agli interventi per l'edilizia scolastica da parte di comuni e province, disaggregati per costruzioni di opere e per acquisto di immobili ed attrezzature. Consegno tale prospetto alla Commissione.

L'onorevole Masini ha rilevato ieri alcune incongruenze in merito al numero di unità di personale contenuto nella relazione alla tabella 7. Desidero far presente che si tratta di differenze contabili che si riferiscono esclusivamente al modo di costruire il bilancio di previsione. Nell'appunto che mi sono premurato di far predisporre vien delineato un quadro di raccordo tra i dati esposti e quelli riferiti ai singoli capitoli di bilancio; da questo quadro si possono trarre elementi utili e spero soddisfacenti per l'onorevole Masini. In tale documento è contenuto anche un riferimento ai capitoli 1032 e 1034, contenente le cifre comunicate dal Ministero della pubblica istruzione ed utilizzate per la elaborazione del bilancio 1993.

Un riferimento particolare dovrebbe essere fatto al capitolo 1121, per il quale è stata rilevata una flessione di circa 30 miliardi. Devo precisare che ciò è dovuto alla cessazione dell'onere relativo alla legge n. 148 del 5 giugno 1990, previsto per il triennio 1991-1993, imputato a questo capitolo di bilancio e che perciò non viene ripetuto per il 1993. In realtà il fabbisogno del capitolo — così chiamiamo in gergo tecnico le esigenze cui lo stanziamento fa fronte — è aumentato di 3 miliardi e 140 milioni, come si rileva dalla nota al capitolo stesso. Consegno anche questi dati alla presidenza.

È stata posta una domanda relativa al rapporto alunni-classi, con riferimento alla situazione internazionale. In base ad uno studio del Ministero della funzione pubblica, che tratta del periodo fino al 1991, si può rilevare che il rapporto alunno-docenti è in Italia il più basso tra i paesi considerati (Germania, Francia, Spagna e Belgio). Consegno alla presidenza la tabella relativa. Quanto al rapporto alunni-classi, l'Italia si colloca ad

un livello inferiore alla media, come si evince dalla tabella che consegno.

Una considerazione di carattere generale, sulla base di questi dati, riguarda l'eccessivo livello del rapporto alunni-classi, considerato un indice di scarsa attenzione da parte degli organi preposti al settore della cultura. Dai dati in nostro possesso possiamo verificare che in realtà nella scuola italiana il rapporto alunni-classi o alunni-docenti si attesta su di un livello senz'altro migliore rispetto a quello di paesi ad economia simile alla nostra, nell'ambito della Comunità europea.

Un'ultima considerazione deriva dalle osservazioni degli onorevoli Meo Zilio e Guidi relative alla rigidità dei documenti di bilancio, rigidità che esiste per tutti gli stati di previsione. Tale questione è stata al centro dell'attenzione della Ragioneria generale dello Stato e del Ministero del tesoro che, a partire dal 1991, su impulso delle Commissioni bilancio del Senato e della Camera, ha provveduto all'elaborazione del cosiddetto bilancio sperimentale o parallelo. Tale documento forse non è stato sufficientemente posto all'attenzione dei deputati e da esso, a mio avviso, si possono trarre indicazioni utili alla compressione dei documenti di bilancio. Mi sono permesso di trarre da questi documenti, elaborati per il 1991, 1992 e 1993, alcune parti che riguardano in particolare i Ministeri della pubblica istruzione, dei beni culturali e dell'università, il cui esame può portare alla convinzione che alcuni problemi di rigidità del bilancio e di chiarezza dell'impostazione possono essere risolti con adeguate riforme di carattere contabile. A questo fine, consegno alla Commissione un estratto del consuntivo del 1991, nella versione sperimentale dei Ministeri della pubblica istruzione, dei beni culturali e dell'università, nonché un estratto del bilancio di previsione per il 1992 (aggregato per unità omogenee) per i tre ministeri prima citati. Infine, vi è uno studio del bilancio triennale nella versione sperimentale che può fornire un'idea dell'evoluzione previ-

sta nella politica scolastica per i prossimi tre anni; anche questo riguarda i tre ministeri.

Spero di essere stato chiaro e sono a disposizione per ogni eventuale altra delucidazione.

MICHELE PARADISI, *Dirigente superiore della direzione generale dell'istruzione tecnica del Ministero della pubblica istruzione*. Desidero aggiungere qualche breve considerazione sui criteri di determinazione degli organici e sulle procedure relative. In tal modo possono essere spiegate le difficoltà ad avere dati assolutamente esatti. Fornirò poi alcuni documenti che siamo riusciti a reperire nell'arco della mattinata, riservandomi di fornire ogni ulteriore elemento.

Nella sostanza, i dati relativi alle dotazioni organiche di personale corrispondono a quelli indicati negli allegati al bilancio. Fornirò comunque, depositandoli presso la segreteria della Commissione, alcuni prospetti più dettagliati che si riferiscono alla ripartizione del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario tra le diverse qualifiche e le diverse province nonché alla ripartizione della consistenza dei posti relativi alle scuole materne, anch'essi per province. In un altro documento sono determinate le dotazioni organiche provinciali della scuola elementare, con la relativa tabella allegata che fissa (per ciascuna provincia) la dotazione organica. Un ulteriore documento, riguardante l'introduzione dell'insegnamento delle lingue straniere nella scuola elementare, definisce il numero dei posti attivabili nell'immediato e dà conto delle relative procedure.

Consegno anche un prospetto sulla ripartizione dei dati di organico della scuola secondaria superiore tra le diverse materie di insegnamento nonché un tabulato in cui sono contenuti i dati riguardanti la scuola secondaria di primo grado e relativi alle diverse province, ripartiti, all'interno di queste ultime, per materia di insegnamento; ad essi sono contemporaneamente connessi dati relativi alla consistenza del personale a disposizione,

ivi compreso il personale da assumere — ed alla data di oggi già assunto — a seguito di concorsi già banditi ed in via di espletamento. La tabella è stata, infatti, elaborata nel febbraio scorso per cui riflette la situazione a tale data.

Qualora ne venga avanzata richiesta, potrò fornire, con il minimo margine di tempo necessario, un documento analogo per la scuola secondaria superiore. Anche in questo caso, si tratterà di dati ripartiti per province, ed al loro interno ripartiti per materie di insegnamento con l'indicazione, per ciascuna di esse, della consistenza di personale in servizio o da assumere per procedure concorsuali già avviate con l'anno scolastico appena iniziato, anch'esso per ciascuna provincia.

Posso fornire sin d'ora i dati relativi al numero degli alunni e delle classi nella scuola secondaria superiore, ripartiti per province, corredati da dati di riepilogo che recano la ripartizione del totale fra i diversi ordini di studi, vale a dire tra licei, istituti tecnici, istituti professionali ed istituti di istruzione artistica. Posso fornire, disponendo del tempo strettamente necessario alla loro elaborazione da parte del sistema informativo, analoghi dati per la scuola elementare, materna e secondaria di primo grado.

Come dicevo, è possibile che si verifichino discordanze fra dati rilevati in momenti diversi e che compaiono magari in momenti successivi. Il procedimento di determinazione degli organici del personale è, come loro sanno, un procedimento decentrato. Da due anni a questa parte, per la scuola materna, elementare e secondaria di primo grado, e più recentemente anche per la scuola secondaria di secondo grado, gli organici del personale vengono determinati a livello provinciale, utilizzando procedure automatizzate di calcolo, sulla base dei dati forniti dai provveditorati agli studi in relazione alle classi previste in ciascuna scuola, che sono poi il risultato del lavoro di previsione svolto nelle singole scuole. Nella struttura centrale di elaborazione dati vengono perciò elaborati gli organici conseguenti.

Noi disponiamo — e fornirò anche in questo caso alla Commissione la documentazione che ho potuto acquisire nella mattinata — dei dati del centro di elaborazione nel momento in cui fornisce le ipotesi di organico ai provveditorati agli studi. Naturalmente tale ipotesi può essere corretta, anche se in realtà, rispetto ai dati complessivi, le correzioni sono del tutto marginali. Possono comunque determinarsi, anche a seguito dell'apertura di contenziosi o di rilevazioni e correzioni di errori, discordanze tra questi dati e quelli contenuti nei decreti formalmente perfezionati dai provveditori agli studi e registrati dalla Corte dei conti.

Inoltre, tra i dati che compaiono negli allegati al bilancio e le tabelle relative alla determinazione degli organici, si può rilevare una discordanza che a prima vista può apparire di una certa consistenza, soprattutto in rapporto agli istituti di istruzione tecnica e professionale, pari a circa 10 mila unità. Tale discordanza discende da quella particolare caratteristica della scuola secondaria superiore determinata dai cosiddetti « spezzoni » — è un termine gergale, ma so che molti di loro provengono dalla scuola e conoscono questa terminologia — cioè a dire dalle ore di insegnamento in classi collaterali che non possono concorrere a formare cattedra.

Infatti, sulla base della normativa vigente, le cattedre possono essere costituite anche tra più scuole, ma non più di tre, sempre che siano facilmente raggiungibile l'una dall'altra. Ciò determina un cospicuo monte ore — confesso di non ricordarlo a memoria perché si tratta di centinaia di migliaia di ore settimanali di lezioni — da coprire in vario modo. Pertanto, esse vanno attribuite ad integrazione dell'orario di cattedra ai docenti di ruolo o supplenti annuali, oppure a personale eventualmente in sovrannumero per l'insegnamento della stessa materia o di materia affine, oppure ancora per supplenze annuali.

La differenza che probabilmente rileverete, con particolare riguardo all'istruzione tecnica e professionale, discende

perciò proprio dal fatto che si è cercato, nel formulare il dato allegato al bilancio di previsione, di calcolare quale potesse essere l'entità convenzionale di queste ore residue che non concorrono alla formazione di cattedra. È stato assunto come parametro un numero convenzionale di insegnanti, dato grosso modo dalla divisione di queste ore per 18 ore settimanali di lezione, ovviamente in ambito strettamente provinciale non potendosi sommare le ore disponibili in province diverse. In molti casi, le cattedre sono costituite tra più scuole di diverso tipo e pertanto, nel condurre la rilevazione del dato a livello di singolo istituto, alcuni insegnanti verranno inevitabilmente rilevati in una scuola e non computati nell'altra nella quale hanno preso servizio per completare l'orario di cattedra. Mi scuso per l'eccessivo tecnicismo della spiegazione, ma non riesco a spiegare il fenomeno in maniera più chiara.

In relazione a tale situazione si può rilevare una sostanziale concordanza di fondo tra i dati. Qualora mettessimo a confronto quelli prima esposti con i dati ipotizzabili per gli anni futuri o relativi agli anni precedenti — cosa che si è tentata di fare anche con il piano di determinazione del rapporto alunni-classi, che sarà quanto prima sottoposto all'esame ed alla valutazione di questa Commissione, in esecuzione della legge n. 412 del 1991 — si potrebbe verificare che negli ultimi anni la tendenza è stata verso un abbassamento del rapporto tra alunni ed insegnanti, nel senso che il numero di questi ultimi è stato crescente. Allo stesso tempo, si può giungere ad analogha conclusione confrontando i dati relativi alle classi funzionanti negli anni 1990-1991 e 1991-1992, periodo durante il quale si avverte chiaramente una tendenza alla diminuzione del numero medio di alunni per classe, anche se estremamente contenuta.

Purtroppo, a seguito della situazione finanziaria complessiva e del disposto della legge n. 412, si impone una revisione dell'attuale assetto per costituire un piano che tenda all'innalzamento del rap-

porto alunni-classes nella scuola elementare e in quella secondaria di primo e secondo grado. Conseguenza dell'innalzamento del rapporto sarà anche un rapporto tra docenti e studenti più vicino a quello esistente negli altri paesi europei.

Non credo di dovermi dilungare ulteriormente sulle cifre relative a questa situazione, che possono essere reperite nella documentazione che consegno alla presidenza. Desidero invece sottolineare, rispondendo alle domande poste nel corso dell'audizione di ieri, la questione relativa agli insegnanti di sostegno ed all'integrazione diretta agli studenti handicappati. L'onorevole Poli Bortone ha affrontato la questione relativa al numero di bambini per classe nella scuola materna, in particolare a Palermo. La situazione è simile in altre grandi aree metropolitane del sud, come Bari o Napoli.

Non credo siano esatte le affermazioni dell'onorevole Sbarbati a proposito di un dimezzamento degli insegnanti di sostegno in tutti i gradi di istruzione, in particolare nella scuola secondaria superiore.

LUCIANA SBARBATI CARLETTI. Parlo del computo ragioneristico nei rapporti di uno a quattro, che non tiene conto della gravità dell'*handicap*.

MICHELE PARADISI, *Dirigente superiore della direzione generale dell'istruzione tecnica del Ministero della pubblica istruzione.* Non credo che la situazione sia questa.

LUCIANA SBARBATI CARLETTI. Ho letto la tabella nazionale e mi sembra che la media sia in questi termini.

MICHELE PARADISI, *Dirigente superiore della direzione generale dell'istruzione tecnica del Ministero della pubblica istruzione.* La tabella allegata all'ordinanza è elaborata ai sensi della legge n. 104, che reca una specifica copertura finanziaria per la determinazione di una dotazione organica aggiuntiva per gli insegnanti di sostegno. Naturalmente, laddove ci si

trovi di fronte ad una previsione normativa che destina espressamente a questo fine una somma predeterminata, il relativo contingente di posti non può non essere contenuto nei limiti consentiti dalla copertura finanziaria. Peraltro, poiché la stessa legge dispone che alla necessità di posti di sostegno si faccia fronte utilizzando il personale già in servizio nella scuola secondaria superiore e che il sostegno debba essere svolto da insegnanti specializzati (laddove non siano in numero sufficiente si deve fare ricorso ad insegnanti non di ruolo, purché forniti della necessaria specializzazione) con l'ordinanza ministeriale adottata di concerto con il ministro del tesoro viene ripartito il costo di quei contingenti; vengono anche fornite indicazioni sul modo in cui far fronte ad ulteriori esigenze, relativamente alle possibilità di utilizzazione di insegnanti della dotazione organica aggiuntiva o in sovrannumero nella scuola secondaria di primo e secondo grado.

Quanto al conferimento di questi posti, si fa espresso riferimento alla normativa che prevede la nomina dei supplenti forniti di specializzazione con precedenza rispetto all'utilizzazione di personale di ruolo che sia sfornito di specializzazione. Con la circolare che accompagna questa ordinanza — ne consegno copia alla Commissione — vengono invitati i provveditori agli studi a rappresentare eventuali ulteriori esigenze e comunque, nei casi di gravità valutata in base alla loro discrezionalità e responsabilità, a provvedere per quanto necessario ad assicurare il sostegno ai ragazzi che ne abbiano bisogno.

Resta il problema di una crescita della domanda di posti di sostegno, registrata negli ultimi anni, più che proporzionale rispetto al numero di alunni handicappati iscritti nelle diverse scuole. Le richieste provenienti dalla scuola elementare e da quella secondaria di primo grado — e per quest'anno anche quelle provenienti dalla scuola materna — suscitano qualche preoccupazione in quanto si riscontra la tendenza a chiedere un crescente numero

di posti in deroga al rapporto 1 a 4 fissato della legge, ancorché il numero dei bambini e degli studenti handicappati non sembra crescere in maniera proporzionale.

Il problema della scuola secondaria superiore si presenta in termini diversi in quanto l'integrazione è purtroppo iniziata soltanto da poco e perciò non è ancora possibile fare un bilancio significativo delle iniziative avviate. È presumibile per i prossimi anni una crescente frequenza di studenti handicappati che imporrà un maggior numero di insegnanti di sostegno.

Resta comunque il fatto che la tendenza all'incremento della richiesta di posti suscita la sensazione che in molti casi si tenda ad utilizzare l'insegnante di sostegno per funzioni sostitutive di quelle che dovrebbero essere — a norma della stessa legge n. 104 — le competenze affidate a personale delle unità sanitarie locali. Il ruolo dell'insegnante di sostegno non può e non deve essere di assistenza fisica o alla comunicazione, per quel che riguarda i minorati sensoriali; a ciò, là dove necessario, si dovrebbe provvedere con personale sanitario, o comunque adeguatamente qualificato, messo a disposizione dell'ente locale.

ADRIANA POLI BORTONE. Non sapevo che lei avrebbe trattato questo argomento, altrimenti avrei letto due circolari — emesse a distanza di circa un mese l'una dall'altra — completamente in contraddizione fra loro e riguardanti l'immissione in ruolo del personale di sostegno.

Succede che chi è in possesso di specializzazione da 7-8 anni viene immesso in ruolo in un momento successivo rispetto a chi è in possesso di abilitazione o specializzazione conseguita l'anno prima, magari a seguito della frequenza ad uno di quei corsi semestrali autorizzati stranamente — ed anche qui sarebbe il caso di verificare — dal ministero e portati avanti dai provveditorati, a fronte di corsi di due o tre anni tenuti, con molta serietà, dalle università.

Siccome da diverse parti d'Italia arrivano voci stranissime, sorge il sospetto — e mi auguro che così non sia — che l'immissione in ruolo venga affidata quasi esclusivamente alla discrezionalità interpretativa dei provveditori. Forse con una maggiore chiarezza delle circolari si metterebbe un punto fermo ad una questione particolarmente delicata. Lei si è giustamente soffermato sull'aumento della richiesta di deroghe. Io ho presentato numerose interrogazioni sul tema perché — lei forse per delicatezza non ha voluto dirlo, ma io con brutalità lo farò — c'è chi, proprio per disporre di un insegnante di sostegno in più, fa passare per handicappato qualche bambino che handicappato non è.

Sono fatti che vanno denunciati: se vogliamo tutelare la professionalità e se vogliamo immettere nella scuola personale che sia all'altezza di una delle situazioni più delicate, qual è quella dell'insegnamento di sostegno, dobbiamo garantire passaggi estremamente controllati affinché sia immesso in ruolo chi effettivamente è in possesso di specializzazione ed ha maturato professionalità ed esperienza.

MICHELE PARADISI, *Dirigente superiore della direzione generale dell'istruzione tecnica del Ministero della pubblica istruzione*. Su questa ultima sua osservazione penso non si possa non essere d'accordo.

Poiché non mi sono occupato dell'argomento, purtroppo non sono in grado di rispondere alle osservazioni da lei fatte sulla ambiguità o sulla contraddittorietà di alcune circolari. Se lei volesse farci avere qualche riferimento più preciso, potremmo risponderle in dettaglio. In ogni caso, speravo di risolvere dei problemi e non di crearne altri.

Per la scuola materna ed in particolare per la consistenza delle classi e quindi delle sezioni, si è fatto riferimento a Palermo, ma la situazione è analoga in città come Bari e Napoli perché in alcune grandi aree urbane del centro-sud molto spesso il numero medio di bambini per

sezione è più alto di quello che le valutazioni di ordine pedagogico fanno ritenere accettabile.

Con il piano da elaborare in attuazione della legge n. 412 del 1991, si ipotizza un graduale abbassamento del numero medio di bambini per sezione relativamente a queste grandi aree urbane nelle quali attualmente se ne registra uno superiore a 25 ed anche a 26 per classe (come succede a Bari), o comunque a 24. Si prevede invece un innalzamento del rapporto in relazione a quelle situazioni più fortunate nelle quali, viceversa, il numero sembra notevolmente o significativamente al di sotto della media.

Poiché non possiamo comunque esimerci dal tener conto delle esigenze finanziarie complessive, un problema quale quello della diffusione della scuola materna — con particolare riguardo alle aree urbane che presentano rischi più preoccupanti sotto il profilo educativo — va risolto con un innalzamento del numero medio su scala nazionale che consenta di contenere, per quanto possibile, l'incremento del numero di sezioni di scuola materna che prevediamo di istituire nei prossimi anni.

NICOLA SAVINO. Desidero intervenire più che per avere una risposta per convincere i rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e della Ragioneria generale dello Stato. Mi diranno se sono d'accordo con le mie considerazioni.

PRESIDENTE. Desidero precisare che l'audizione ha uno scopo determinato, cioè quello di avere notizie sulla elaborazione del bilancio. Non è questa la sede per esporre orientamenti politici.

NICOLA SAVINO. Certamente, ma i nostri ospiti sono venuti a darci una testimonianza concreta che poi rafforzerà o indebolirà convincimenti che abbiamo già maturato.

Il mio convincimento è risultato rafforzato e posso brevemente riassumerlo per questi ottimi funzionari, che sono poi coloro i quali, in definitiva, giudicano se

il sistema stia funzionando o meno. Oggi dobbiamo stabilire dal centro il numero di handicappati, poi dobbiamo « truccare » i risultati perché si trovino i numeri; dobbiamo decidere dal centro con le circolari come si debba svolgere l'attività in una singola scuola ma poi avvengono continui splafonamenti perché, se un preside nomina cento anziché dieci supplenti, il Ministero del tesoro deve pagare ed è inutile stabilire il periodo minimo di assenza in 11 giorni, perché aumentano semplicemente i tempi delle supplenze.

Tutta la polemica che, anche impropriamente con riferimento ai nostri interlocutori, è emersa sta a testimoniare che la struttura amministrativa è sbagliata, inattuale. Come si fa, stando in Europa, a governare dal centro un sistema così composito? Bisogna assegnare un *budget* annuale — e quindi è necessario un centro che sappia programmare — ...

PRESIDENTE. Questo tema riguarda la politica del Governo ed il Parlamento, che deve legiferare.

NICOLA SAVINO. Vorrei conoscere il parere dei tecnici.

Onorevole presidente, non mi mortifichi: non sono qui per imparare a leggere i bilanci; non so farlo e vivo bene lo stesso.

PRESIDENTE. Dobbiamo tutti imparare.

NICOLA SAVINO. Io voglio soltanto contribuire, ed in questo senso chiedo un incoraggiamento ai nostri ospiti, a creare una scuola che abbia un centro leggerissimo. Nel Regno Unito la struttura centrale è composta da 400 tecnici.

PRESIDENTE. Onorevole Savino, se lei fosse il ministro della pubblica istruzione ed i tecnici dell'amministrazione alla quale è preposto venissero a fornire in questa sede una risposta contraria al suo indirizzo politico, lei si lamenterebbe

di questa presa di posizione. Non mettiamo perciò in imbarazzo i rappresentanti del ministero.

NICOLA SAVINO. Parliamo con chiarezza: stanno soffrendo le pene dell'inferno. Come si fa a lavorare in una struttura simile?

Desidero perciò semplicemente esprimere la mia solidarietà e ringraziarli, aggiungendo che questo stato di disagio potrebbe essere superato se il Parlamento opererà con serietà e se loro non ci ostacoleranno, al fine di giungere alla creazione di una scuola nella quale al centro si attui la programmazione.

Non sono d'accordo con il testo dell'articolo 117 della Costituzione elaborato nella passata legislatura dalla Commissione affari costituzionali, per cui la scuola rientra nella competenza delle regioni. Sono per un centro leggero, che programmi, indirizzi, coordini e controlli.

PRESIDENTE. Avrà sicuramente modo, in altra sede, di esprimere questa opinione e probabilmente le daremo ragione.

NICOLA SAVINO. Forse sarà inutile, perché siamo condannati ad assistere allo sgretolamento del sistema.

PRESIDENTE. Nel corso della prossima settimana si svolgerà la discussione del bilancio dello Stato. Sarà quella la sede opportuna per un dibattito sulle linee politiche.

NICOLA SAVINO. Desidero soltanto rivolgere un saluto e un ringraziamento ad alcuni lavoratori del ministero, tormentati da un sistema che noi non abbiamo il coraggio e la lucidità di cambiare.

LUCIANA SBARBATI CARLETTI. Mi associo alle considerazioni svolte dall'onorevole Savino.

NADIA MASINI. Vorrei due precisazioni, perché la prossima settimana

avremo modo di utilizzare questi dati nel corso della discussione del bilancio. Ringrazio perciò i rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e della Ragioneria generale dello Stato per le informazioni che ci hanno fornito e per la loro reiterata disponibilità.

È confermato che lo stanziamento di 50 miliardi previsto nella tabella B della legge finanziaria sia destinato all'edilizia scolastica sperimentale e che non sia un fondo per l'edilizia scolastica in generale?

LUIGI PACIFICO, *Capo dell'ispettorato del bilancio presso la Ragioneria generale dello Stato*. L'esatta dizione della voce, a pagina 30 della relazione alla legge finanziaria predisposta dalla Ragioneria, è di « programma di interventi di edilizia scolastica sperimentale ». La differenza è di non poco conto ed è stata voluta dal dicastero della pubblica istruzione.

NADIA MASINI. Capisco la differenza della doppia aggettivazione.

È già stata avanzata una richiesta specifica al ministro che, alla luce di quanto ha potuto sperimentare a Palermo, ha risposto in un certo modo. La mia domanda, pertanto, non è casuale ed il mio ragionamento è che se questa postazione, reiteratamente chiesta dal Parlamento, serve ad aprire finalmente la strada ad una legge-quadro per l'edilizia scolastica, il percorso è di un certo tipo. Se invece si tratta di ribadire una linea che la Commissione aveva ampiamente criticato in passato, relativa ad un'edilizia scolastica soprattutto sperimentale, chiaramente il percorso è un altro.

LUIGI PACIFICO, *Capo dell'ispettorato del bilancio presso la Ragioneria generale dello Stato*. Si tratta di una posta che è sottoposta alle deliberazioni del Parlamento e richiede un apposito provvedimento legislativo, secondo criteri ritenuti opportuni dal Parlamento stesso.

NADIA MASINI. In relazione al capitolo concernente le supplenze annuali ma

anche gli insegnanti della religione cattolica e delle materie facoltative, occorre fare ogni volta uno scorporo funzionale per capire quale sia la spesa per le supplenze. Mi chiedo se non sia possibile prevedere una separazione delle voci, al fine di una lettura più chiara dei dati di bilancio che consenta di seguire l'andamento del settore. È un suggerimento tecnico affinché vi sia maggiore trasparenza nelle voci di una parte consistente del bilancio.

TIBERIO CECERE. Insieme al collega Vendola consiglieri al ministro Iervolino di recarsi a Palermo fornita dei documenti necessari per individuare certe responsabilità maturate in quella città, e nell'area meridionale in genere, in ordine all'applicazione del cosiddetto decreto Falcucci.

Vorrei perciò sapere se negli elaborati predisposti dal dottor Pacifico siano contenuti dati di verifica del grado di attuazione del decreto prima citato, disaggregati per plessi scolastici e numero di aule. Chiedo questo perché il ministro Iervolino, con molta tempestività e sensibilità, mi ha inviato una scheda del servizio informativo sull'edilizia scolastica dalla quale però non ho potuto rilevare quali plessi scolastici — per esempio a Napoli — sono stati interessati dall'iniziativa del comune per la realizzazione delle aule previste ai fini dell'eliminazione dei doppi turni. Infatti, in tale scheda si faceva riferimento non più alle aule ma alle « opere »; e non mi è stato possibile capire perché da una enunciazione molto semplice — per l'appunto il numero di aule — si fosse arrivati alla generica dizione « opere ».

Ho contattato, quindi, la dottoressa Lucchetti Cagnotti — mi è stata indicata come la responsabile del servizio di edilizia scolastica — la quale mi ha risposto che non poteva fornirmi i dati nella forma semplice da me richiesta. Io sono architetto ed amministratore e perciò comprendo bene cosa siano i mutui, gli stati di avanzamento, le diverse fasi di costruzione, ma il popolo vuole sapere

quante aule sono state create e quanti doppi turni eliminati. Ed io non posso rispondere che è in atto una procedura di esecuzione, che esistono varianti in corso d'opera e quant'altro: definizioni tutte che rendono comunque difficile la comunicazione e, quindi, complicano la vita al povero deputato meridionale che deve dar conto delle cose in maniera semplice. Capite bene che non posso rispondere che la Cassa depositi e prestiti ha erogato 3.600 miliardi quando a Palermo ed a Napoli non si riscontra la realizzazione di un'aula in più. Ad esempio, a Gravina di Catania, attraverso l'esiguo investimento di 150 milioni, avrebbe dovuto essere eliminato il triplo turno: e che non si sappia se sia stato ciò fatto si commenta da sé.

La dottoressa Cagnotti mi ha suggerito di rivolgermi all'amministrazione periferica, vale a dire ai provveditorati. Dico con franchezza che ho paura a prendere contatti con questi ultimi perché sono sicuro che mi rinvierebbero ai comuni o alla province, per cui passerebbero mesi senza che io riesca a risolvere questo problema, che non è di poco conto ai fini del lavoro mio e della Commissione per impostare su fondamenti certi, ad esempio, la programmazione del tempo pieno e del tempo prolungato. È evidente a tutti che quella buona metà di ragazzi che ancora segue i doppi turni non potrà certo usufruire del tempo prolungato. E ciò sicuramente ha dei riflessi su quanto diceva poc'anzi il dottor Paradisi circa il rapporto classe-alunni ed il conseguente fabbisogno di personale.

LUIGI PACIFICO, *Capo dell'ispettorato del bilancio presso la Ragioneria generale dello Stato*. Ringrazio l'onorevole Masini per i suoi suggerimenti circa la possibilità di scindere il contenuto del capitolo 1034, enucleando gli insegnanti di religione. È una proposta che esamineremo alla prossima occasione utile, insieme al Ministero della pubblica istruzione. Desidero, però, precisare che è comunque possibile avere i dati disaggregati, nonostante che il capitolo sia unico. Disponiamo, infatti, di

tutte le analisi e possiamo sempre trasmetterle alla Commissione.

NADIA MASINI. La lettura è però difficile, perché si parla di una massa di incidenza pari al 10 per cento, che va scorporata ogni volta.

LUIGI PACIFICO, *Capo dell'ispettorato del bilancio presso la Ragioneria generale dello Stato*. Quanto alla domanda dell'onorevole Cecere circa il dato disaggregato del numero di nuove aule in situazioni territoriali particolari, quale quella di Palermo, desidero dire in premessa che, sul piano personale, concordo con le sue osservazioni. Credo, comunque, che il Ministero della pubblica istruzione possa fornire indicazioni utili circa i dati ri-

chiesti, che come gli altri potranno successivamente essere trasmessi alla Commissione.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per averci consentito di svolgere questa utilissima audizione e per aver risposto con tanta precisione e pazienza alle domande dei commissari, la cui curiosità penso perciò sia stata ampiamente soddisfatta.

La seduta termina alle 17,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 22 ottobre 1992.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO