

(N. 196-A)

Tabella n. 7

**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1984
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1984-1986**

**STATO DI PREVISIONE
DEL MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
PER L'ANNO FINANZIARIO 1984**

(Tabella n. 7)

IN SEDE CONSULTIVA

**Resoconti stenografici della 7^a Commissione permanente
(Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport)**

INDICE

**GIOVEDÌ 13 OTTOBRE 1983
(Seduta pomeridiana)**

- « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) » (195)
(Parere alla 5^a Commissione)
- « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986 » (196)

— Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1984 (Tab. 7)
(Rapporto alla 5^a Commissione)
(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (Valitutti - PLI) Pag. 2, 6, 13
SPITELLA (DC) relatore alla Commissione sulla tabella 7 ed estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195 2, 6

MERCOLEDI' 19 OTTOBRE 1983

(Seduta antimeridiana)

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986 » (196)

— Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1984 (Tab. 7)

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE (Valitutti - PLI)	Pag. 13, 23, 26 e <i>passim</i>
BIGLIA (MSI-DN)	29
FALCUCCI, ministro della pubblica istruzione	15, 17 22 e <i>passim</i>
FERRARA SALUTE (PRI), relatore alla Commissione sulla tabella 21	31
KESSLER (DC)	26, 27, 44
MASCAGNI (PCI)	31, 34
MEZZAPESA (DC)	17, 21
NESPOLO (PCI)	21, 22, 23 e <i>passim</i>
PANIGAZZI (PSI)	29
PAPALIA (PCI)	13, 15, 17 e <i>passim</i>
SPITELLA (DC), relatore alla Commissione sulla tabella 7 ed estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195	35, 37, 38 e <i>passim</i>

GIOVEDI' 13 OTTOBRE 1983

(Seduta pomeridiana)

**Presidenza
del Presidente VALITUTTI**

I lavori hanno inizio alle ore 18.

« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) » (195)

(Parere alla 5^a Commissione)

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986 » (196)

— Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1984 (Tab. 7)

(Rapporto alla 5^a Commissione)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. Sono iscritti all'ordine del giorno, per il parere alla 5^a Commissione, l'esame, per quanto di competenza del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) », nonché per il rapporto, ugualmente alla 5^a Commissione, l'esame della Tabella 7 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1984 ».

In applicazione delle deliberazioni prese dal Senato, nel quadro del calendario dei lavori adottato dal Senato il 5 ottobre, si procederà all'esame congiunto dei due documenti, secondo le norme generali e speciali dettate al riguardo dal Regolamento.

Prego il senatore Spitella di riferire alla Commissione.

SPITELLA, relatore alla Commissione sulla tabella 7 ed estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, io devo riferire innanzi tutto sulla legge finanziaria e poi sulla tabella 7 del bilancio della Pubblica istruzione. Si tratta di due argomenti di grande rilievo di fronte ai quali le mie forze sono certamente modeste ed il tempo a disposizione è stato limitatissimo, per cui i colleghi mi scuseranno della inadeguatezza di questa esposizione.

Per quanto riguarda la legge finanziaria, sulla quale noi dobbiamo esprimere un parere alla 5^a Commissione e non redigere un vero e proprio rapporto come per le tabelle, credo non sia il caso di affrontare un lungo esame della materia di carattere strettamente economico-finanziario, perchè i colleghi hanno avuto già modo di essere informati su questo dai ministri finanziari, potranno esaminare la relazione della Commissione bilancio ed hanno occasione di partecipare ripetutamente al dibattito in corso sulla complessa materia del bilancio dello Stato.

Indubbiamente ci troviamo in presenza di una situazione estremamente difficile e delicata e pur vedendo i problemi da una angolatura specifica, non possiamo sottrarci all'obbligo di considerare la situazione generale nel suo insieme e di conseguenza non possiamo sottrarci al dovere di apprezzare lo sforzo che ci viene presentato qui da parte del Governo, di portare all'approvazione del Parlamento un provvedimento, la legge finanziaria e conseguentemente il bilancio dello Stato, in termini sopportabili per la situazione del nostro paese. Certamente noi siamo spinti a guardare più direttamente le materie che ci toccano e forse il nostro incontro con il Governo proponente sarà in qualche modo uno scontro come nelle altre Commissioni; io credo tuttavia che dobbiamo fare un serio esame della situazione e renderci conto che se non ci disponiamo tutti ad individuare nel migliore dei modi il complesso dei sacrifici che devono essere richiesti alla Pubblica amministrazione in tutti i suoi settori, noi rischiamo di compromettere l'avvenire del nostro paese e quindi anche gli eventuali, apparenti guadagni che possono derivare per i vari comparti della spesa pubblica, finirebbero per essere vanificati dalla condizione generale.

La mia opinione è che dobbiamo accettare nel suo complesso la filosofia che sta alla base di questo bilancio anche se essa comporta dei sacrifici. Per la verità io credo che non saremmo obiettivi se non rilevassimo subito che i sacrifici che vengono chiesti — e qui mi riallaccio subito alla seconda parte di questa mia relazione — al comparto della Pubblica istruzione sono certamente sacrifici rilevanti ma forse sono migliori, comparativamente, di quelli che vengono richiesti ad altri comparti. Questo significa che c'è una giusta valutazione dell'importanza del settore della Pubblica istruzione e noi non possiamo che prenderne atto.

Dobbiamo soprattutto sottolineare l'esigenza che questa spesa così rilevante per

la Pubblica istruzione non venga progressivamente ridotta ma venga mantenuta nei termini reali che sono previsti in questo bilancio e possibilmente — non appena le condizioni generali lo consentiranno — venga aumentata; io credo comunque che dobbiamo riconoscere quale è l'entità dello sforzo che lo Stato compie nel settore della Pubblica istruzione.

Faccio soltanto alcune osservazioni sulla legge finanziaria per sollecitare dal Governo qualche ulteriore chiarimento e per sottolineare alcune realtà di cui dobbiamo prendere atto. La prima osservazione si riferisce all'articolo 18, alle posizioni in materia di personale e cioè al blocco delle assunzioni. Già il Ministro ha avuto occasione di intrattenersi su questo argomento, sia pure per cenni, nella sua esposizione dell'altro giorno; forse noi abbiamo bisogno di qualche ulteriore precisazione dal Governo per capire fino in fondo quale è l'incidenza di questo articolo sulla dinamica del personale della Pubblica istruzione e come, nonostante questo, si possa far fronte alle continue esigenze che si presentano da questo punto di vista.

Dopo questo accenno, vorrei fare un breve riferimento alle tabelle allegate alla legge finanziaria per rilevare che nell'elenco delle leggi pluriennali che comportano delle spese obbligatoriamente inscrivibili nel bilancio di questo e degli anni successivi, la parte che riguarda l'istruzione e in genere la cultura, i beni culturali, il turismo e lo spettacolo (del resto i colleghi si saranno già soffermati su queste cose) si va sempre più assottigliando; cioè è finita o sta finendo l'epoca delle grandi leggi pluriennali di spesa per la Pubblica istruzione e questo è indubbiamente un elemento che va sottolineato per dire che in qualche caso bisognerà porsi il problema di una ripresa di iniziativa. Mi riferisco ad esempio al tema dell'edilizia scolastica e della edilizia universitaria; noi troviamo in questa tabella la presenza di 17 miliardi per la spesa

per l'edilizia scolastica sperimentale che sono i 17 miliardi rinviiati l'anno scorso e che riemergono giustamente, però dobbiamo rilevare che non appena la situazione lo permetterà, bisognerà pur riproporre il problema dell'edilizia scolastica e universitaria in termini di piani pluriennali. Ci sono altre piccole cose, ma che riguardano la Pubblica istruzione solo transitoriamente, come ad esempio le leggi sui paesi terremotati, ma non c'è niente altro.

Migliore è nella legge finanziaria la situazione dei beni culturali, perchè ci sono alcuni provvedimenti poliennali come gli interventi per la salvaguardia del patrimonio archeologico di Roma e di Pompei, per i monumenti di Siena e di Venezia, ma come vedete e potete constatare anche dalla indicazione delle cifre che io non leggo per motivi di brevità, si tratta di poche cose. Una voce un po' più consistente si riferisce allo spettacolo, ma anche lì siamo soltanto in un provvedimento che ha carattere di temporaneità, come i colleghi ben sanno.

Non diversamente la situazione si presenta nelle tabelle B e C allegate alla legge finanziaria, laddove sono indicati gli accantonamenti di somme da destinare a provvedimenti di carattere legislativo in corso di approvazione.

Nella tabella B gli accantonamenti che possono in qualche modo riguardare il comparto della cultura e della istruzione in generale si riferiscono soltanto all'occupazione giovanile, che è nell'ambito del bilancio del Ministero del tesoro (ed è una somma consistente: 1500 miliardi) norme per lo scioglimento dell'Ente scuola materna per la Sardegna (12 miliardi, ed è un provvedimento di estinzione come è facile immaginare) e poi c'è la previsione di spesa per la riforma della scuola secondaria superiore che è indicata, per l'anno 1984, in un accantonamento di 35 miliardi, i soliti 35 miliardi di cui abbiamo più volte parlato nella precedente legislatura. Per quanto riguarda altri settori possiamo segnalare il provve-

dimento per il consolidamento della rupe di Orvieto e di Todi per 20 miliardi, il contributo, sul quale ritornerò, all'Istituto di fisica nucleare per 80 miliardi che è contenuto nel bilancio della pubblica istruzione, che è un fatto di un certo rilievo e, infine, i nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia (200 miliardi) e la più rilevante cosa: Fondo di investimento e occupazione, 9.400 miliardi, nell'ambito del quale è auspicabile che dei piani finalizzati che siano in relazione col settore della istruzione e della cultura possano avere una presenza abbastanza rilevante. Come si vede, questa elencazione conferma quanto sia assurdo il complesso delle previsioni e come ci si trovi in presenza di una legge finanziaria che ha delle caratteristiche che tutti conosciamo. Tuttavia credo che dobbiamo ritenerci fortunati per quanto attiene il nostro settore se all'interno degli articoli della legge stessa non ci sono dei pesanti tagli che ci riguardano come invece per quanto riguarda altri comparti.

Detto questo, passo senz'altro alla tabella n. 7 del Ministero della pubblica istruzione. Farò alcune considerazioni sull'impostazione e sui numeri che riguardano il bilancio e la politica scolastica in generale, dopo di che mi permetterò di introdurre alcune riflessioni sulla politica stessa. Chiedo scusa ai colleghi se i dati che riferisco sono assai stringati, ma del resto è difficile inondare la relazione di troppi numeri, anche per il fastidio di seguire aride letture di questo genere; qualche tabella che risparmio ai colleghi potrà poi essere distribuita e messa a disposizione della Commissione.

I dati sintomatici dell'attuale ampiezza del servizio pubblico scolastico, rapportati sia agli operatori sia agli utenti, sono così riassumibili: anno scolastico 1983-1984: alunni 11.177.000, oltre ad un milione di studenti universitari. Personale insegnante: 934.490 unità; personale non docente: 206 mila 472 unità. In proposito e prima di soffermare l'analisi sui dati più propriamente

finanziari, vorrei rilevare che a fronte del noto e molto pubblicizzato andamento del fenomeno demografico del nostro paese, occorre avvertire una particolare singolarità nello specifico settore scolastico. Ho qui anche alcune tabelle, ma ve ne risparmio la lettura, però credo sia necessario che sottolinei che di contro ad una riduzione che consegue a questa diminuzione demografica del numero di allievi della scuola materna ed elementare ed ormai anche della scuola media, stimata in circa 145.000 unità, bisogna rilevare un incremento di iscrizioni (18.000 unità esclusa l'università) per i gradi superiori. Tale aumento è determinato, probabilmente, anche dalla crisi del mercato giovanile del lavoro. Tutto questo si riflette necessariamente sul momento previsionale, creando un'area di imprevedibilità, elasticità e fluttuazione che può trovare il suo correttivo, soprattutto di carattere compensativo, negli adeguamenti contabili nel corso dell'esercizio ad avvenuto consolidamento dell'utenza scolastica e delle sue peculiarità territoriali; sembra, per esempio, che ci sia da registrare un incremento soprattutto nel centro-nord, cosa insolita rispetto agli anni precedenti. Quanto alle grandezze globali e ai connessi rapporti fra flussi statali, lo stato di previsione per il 1984 consolida la tendenza già in atto negli ultimi esercizi e che vede, dopo quello del Tesoro, attribuita alla Pubblica Istruzione la quota più rilevante, percentualmente, dell'intera spesa statale. Nelle previsioni di competenza essa ammonta a complessivi 23.540 miliardi, che rapportati alla spesa totale del bilancio prevista in 271.440 miliardi, rappresenta l'8,6 per cento. Del complesso di 23.540 miliardi la parte relativa alla spesa in conto capitale è di 276 miliardi, con una incidenza dell'1,2 per cento. La spesa complessiva risulta incrementata rispetto alle previsioni assestate nel 1983, in termini assoluti, per 1.568 miliardi. Nel 1983, 21.972 miliardi, nel 1984, 23.540 miliardi, corrispondente ad un aumento percentuale

pari al 7,1 per cento. La percentuale sale poi al 7,3 per la parte in conto corrente (nel 1983 21.666 miliardi; per il 1984, 23.264), mentre risulta decrementata dello 0,9 per la parte in conto capitale (nel 1983 il 3,6 per cento, nel 1984 il 2,76 per cento). Quest'ultimo dato si tempera nella sua negatività se si considera che da un canto è stato mantenuto il livello di spesa per la ricerca scientifica nel capitolo 8551, dall'altro è garantita nuovamente per l'esercizio la spesa per l'edilizia scolastica sperimentale nel già ricordato capitolo 8807.

Mentre alla spesa in conto capitale concorre la previsione del fondo speciale (che ho già ricordato), allegato allo stato di previsione del Ministero del tesoro relativo al finanziamento dell'Istituto nazionale di fisica nucleare, previsto quale provvedimento legislativo in corso di attuazione.

A proposito della ricerca scientifica, mi sia consentito di sollecitare un ulteriore chiarimento da parte dell'onorevole Ministro; è vero che la previsione di spesa per il 1984, al capitolo 8551, prevede una competenza di 200 miliardi ed una cassa di uguale entità. Tuttavia, abbiamo — si può dire — un po' perduto per la strada qualcosa di rilevante, dal punto di vista della cassa, nel 1983 approvando nell'assestamento del bilancio 1983 una diminuzione della cassa di ben 68 miliardi, per cui la situazione indicata nella attuale tabella offre motivi di perplessità e difficoltà.

Nella previsione di bilancio 1983, approvata per l'appunto in sede di bilancio, avevamo un'indicazione di residui ammontante a 178 miliardi, una competenza di 191 miliardi ed una cassa di 289 miliardi già inferiore, in modo notevole, rispetto alla somma dei residui più la competenza.

In sede di assestamento abbiamo registrato un'ulteriore contrazione della disponibilità di cassa e, una diminuzione, che per la verità non riesco a ben definire, dei residui da 178 miliardi a 30 miliardi, per cui credo che questa materia meriti un approfondimento.

Ritengo che noi possiamo considerarci soddisfatti per il fatto che nel bilancio 1983 la previsione della competenza e della cassa sia di 200 miliardi, quindi pari, però non riesco a capire come e se potrà avvenire il recupero di alcune decine di miliardi di fondi del 1983 che nell'assestamento di bilancio venivano decurtati quanto alla cassa ma non per la competenza, per cui vi era la previsione che — nel 1984 — potessero essere in qualche modo recuperati, cosa che invece non sembrerebbe dalle cifre di cui disponiamo.

PRESIDENTE. Senatore Spitella, vorrei ricordarle che — per intenderci — quei 68 miliardi sono stati, in sede di assestamento, trasferiti alle spese per le supplenze: quindi, non ci sono più!

SPITELLA, *relatore alla Commissione sulla tabella 7 ed estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195*. Il trasferimento è avvenuto facendo operazioni di cassa, però. Il Sottosegretario, all'epoca, disse che vi era la prospettiva di salvare la competenza.

PRESIDENTE. A quel tempo se ne è parlato ma, purtroppo, era una speranza.

SPITELLA, *relatore alla Commissione sulla tabella 7 ed estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195*. Sarebbe comunque auspicabile un chiarimento su questo punto perché, anche se non si tratta di una somma imponente, tuttavia costituisce un elemento fondamentale sul quale è molto viva la disputa nelle università e nel paese.

Per la spesa dell'edilizia va anche ricordata la frammentazione di competenze istituzionali e, quindi, di flussi finanziari, tra lo stato e gli enti territoriali, molti dei quali presentano situazioni di residui passivi non sempre legati, forse, ad impegni effettivi di spesa.

Rappresenta, invece, una zona d'ombra molto negativa il mancato rifinanziamento della legge per l'edilizia universitaria e la mancata previsione, almeno, di fondi tampone nelle more del rifinanziamento. La particolare gravità di questo aspetto è da collegare anche al peculiare momento storico che conosce il maggiore sforzo applicativo della recente riforma e dell'introduzione delle strutture sperimentali dipartimentali e dei centri di ricerca.

Ne consegue che il tasso di incremento complessivo della spesa per la Pubblica Istruzione risulta inferiore a quello complessivo della spesa statale (bilancio 1983: miliardi 239.000; bilancio 1984: miliardi 271.000) che ammonta a circa il 13,4 per cento; emerge così, come il settore di spesa in esame rappresenta uno dei maggiori e più sofferti contributi al contenimento della spesa pubblica.

Aggiungo che non possiamo fare un ragionamento puramente contabile relativamente a questo aspetto senza tenere conto del fatto che, in realtà, il nostro paese ha un bilancio di 271.000 miliardi; ma, onorevoli senatori, dobbiamo anche riconoscere che l'intero bilancio, se fossimo in una situazione normale, dovrebbe essere sì e no di 200.000 miliardi. Non possiamo continuare a ragionare sulla base di un bilancio in cui sono presenti 90.000 miliardi di disavanzo! Dobbiamo quindi cercare di ricondurre la spesa dello Stato in termini normali: se non facciamo questo credo che andremo incontro alle conseguenze che possiamo immaginare.

Vorrei ancora dire che, rapportata a quelle che sono le reali risorse del Paese (cioè quelle di un bilancio che non dovrebbe andare molto oltre i 200.000 miliardi), la spesa di 24.000 miliardi circa per la Pubblica Istruzione è rispettabile anche comparativamente sul piano dei confronti con gli altri settori.

Il processo di razionalizzazione normativa e di riordinamento contabile della spesa re-

lativa al fenomeno delle supplenze conosce per il 1984 il definitivo completamento, il decremento della previsione relativa al capitolo 1034, concernente le supplenze annuali di tutto il personale docente e non docente, è da collegare al processo di attuazione della legge n. 270 del 1982 e relativo inquadramento.

Ritengo che il Governo ci darà assicurazioni e garanzie su questo tema per avere un panorama definitivo della situazione; se da un lato, infatti, registriamo un aumento notevole della spesa per il personale inquadrato, abbiamo ragione di aspettarci, come effetto conseguente, una diminuzione per le supplenze.

So che questo è un tema delicato e molto spinoso, ma penso spetti al Governo la parola definitiva sull'argomento.

Quanto, infine, al fenomeno della formazione e dello smaltimento dei residui e dei relativi tassi si osserva che il dato presunto al 1° gennaio 1984 è di miliardi 2.040, di contro ad un presunto 1° gennaio 1983 di miliardi 3.088 e ad un accertato di miliardi 2.259, previsione che, peraltro, risultava poi eccessiva perchè ad un accertamento nel corso dell'anno è risultato che il volume dei residui passivi era effettivamente di 2.259 miliardi. Comunque, anche in questa ipotesi, vi è un decremento e forse le previsioni sono destinate a registrare una diminuzione in sede di accertamento dei residui passivi anche nel 1984, il che non può che essere sottolineato con compiacimento.

Il dato, ove rapportato anche alla lievitazione complessiva della spesa, appare soddisfacente quanto a riduzione della grandezza globale ed anche quanto al tasso di smaltimento, mentre non può omettersi di ricordare che il fenomeno nel suo complesso — pur non patologico in quanto rappresentante meno del 10 per cento dell'intera spesa — è in realtà per gran parte frutto delle autorizzazioni di assestamento tardive rispetto alla gestione dell'esercizio di riferimento, a causa della prassi parlamen-

tare di approvazione dell'assestamento negli ultimi mesi dell'anno finanziario, con le intuibili conseguenze negative sul processo formativo. Quest'anno abbiamo approvato l'assestamento qualche giorno fa, in via definitiva, e siamo già in notevole vantaggio rispetto all'anno scorso; però credo che il Parlamento si debba far carico di approvare l'assestamento del bilancio molto prima, perchè altrimenti non si riuscirà a realizzare una vera eliminazione dei residui passivi, in quanto dall'approvazione, che è avvenuta l'altro ieri al Senato, alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, passeranno ancora alcuni giorni. Tra qualche settimana si chiuderà la possibilità per le Ragionerie di eseguire l'erogazione e allora una serie di impegni, resi possibili dall'assestamento del bilancio, finiranno per andare ad accrescere il volume dei residui dell'anno successivo. Questo fenomeno si riflette a catena sulle gestioni contabili degli istituti dotati di autonomia amministrativa, impedendo il conseguimento dell'equilibrio finanziario.

Gli istituti che dipendono dal Ministero della pubblica istruzione sono pochi, ma sono anch'essi di una certa rilevanza (si trovano elencati alle pagine 13 e 14 della tabella c) e sono anche allegati i bilanci di questi istituti).

Né va infine sottaciuta la preoccupazione che desta l'assoggettamento delle gestioni universitarie al processo di « normalizzazione » della gestione degli enti pubblici, attraverso l'innovativa loro inclusione da parte del Governo fra gli enti di cui all'articolo 25 della legge 5 agosto 1978, n. 468; dalla vicenda derivano gravi disfunzioni per l'erogazione della particolare spesa della ricerca collegata ora ai bilanci dei dipartimenti, senza alcun effettivo beneficio — almeno così sembra — per il consolidamento dei conti statali, in quanto i trasferimenti che la concernono sono pressochè assorbiti nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, trattandosi di finanza integralmente derivata.

In sostanza, questa materia, che è molto tecnica, su un piano più semplice riguarda l'autorizzazione per le Università a tenere i fondi disponibili in un conto corrente bancario, il che consentiva una maggiore speditezza e anche di lucrare sugli interessi che poi le Università utilizzavano per le loro spese; poiché anche le Università vengono ora assoggettate alla norma che prescrive che tutti i fondi rimangano depositati presso le Tesorerie, questo ulteriore piccolo, o grande, vantaggio viene a cadere. Però, credo che anche qui vi sia una situazione di carattere generale che ha motivato quel provvedimento del quale non possiamo ignorare la validità, pur registrando le negative conseguenze nell'ambito dei bilanci delle nostre Università.

Tornando al tema della spesa pubblica per l'istruzione e la cultura, desidero aggiungere che dobbiamo sempre ricordare che essa è gestita anche dagli enti territoriali, nel cui ambito oltre il 60 per cento compete ai Comuni, circa il 30 per cento alle Regioni e il 10 per cento alle Province. Per le spese dei suddetti enti e per i successivi comparti il Parlamento e il Governo non hanno la possibilità di dare precise indicazioni, in modo particolare per quanto concerne l'edilizia; tuttavia, anche se ne è difficile la stessa quantificazione, non possiamo non farci carico, nel valutare nel suo complesso la spesa che la comunità sostiene per la Pubblica istruzione, anche di questi stanziamenti che sono notevolmente significativi.

Lo stato di previsione della spesa, a legislazione vigente, per la Pubblica istruzione si caratterizza in termini di competenza per taluni tratti, sia funzionali sia strutturali. Quanto ai primi, occorre rilevare che lo sforzo previsionale sconta per la prima volta, sul piano tecnico-contabile, l'avvenuta considerazione per ogni capitolo di spesa dei piani di formazione e di gestione, cosa che ha consentito, almeno così sembra e così si afferma, di esprimere un aumento previsionale di indubbia migliore qualificazione e

razionalizzazione complessiva della spesa in genere e del maggior contenimento possibile di quella corrente. Inoltre, per la prima volta, nel disegno dinamico tracciato dalla riforma del bilancio introdotta nel 1978, si è realizzata in questa tabella un'intima connessione tra previsioni di assestamento del bilancio dell'esercizio in corso (1983) e stime previsionali accolte nello stato di previsione del 1984. Tutto questo ha anche favorito, sempre sotto il profilo funzionale, una riconsiderazione propositiva di revisione della legislazione di spesa in atto, riguardante la Pubblica istruzione, volta da un lato ad armonizzare lo stato di previsione con le esigenze generali ed imprescindibili di contenimento della spesa espresse sia in via generale sia per il settore specifico della decretazione d'urgenza succedutesi durante tutto il 1983, dall'altra ad un'attenta riconsiderazione, sfociata anche in atti normativi, dei meccanismi di spesa e del rifinanziamento o integrazione di leggi pluriennali e di qualificazione di capitoli di spesa.

In sintesi, da questa angolazione emerge certamente un primo complessivo tratto positivo costituito da un avvio di un accentuato processo di razionalizzazione che consente di ritenere superata quella tradizionale critica che vedeva nello stato di previsione un mero rituale ancorato ad una vischiosità e ad una difficoltà valutativa che tante volte abbiamo lamentato. Forse, se nei prossimi giorni avremo tempo anche di approfondire l'esame della tabella, queste sensazioni potranno essere ulteriormente confermate.

Quanto agli aspetti strutturali, desidero invece rilevare in via generale e preliminare che il settore della Pubblica istruzione continua a presentare un tasso di elevatissima rigidità e, quindi, una corrispondente limitata capacità di manovra di bilancio. Il dato più saliente, com'è noto, è costituito dalla percentuale di incidenza della spesa per il personale in servizio rispetto alla spesa complessiva di parte corrente che am-

monta ad oltre il 94 per cento (spesa corrente complessiva 23.264 miliardi; spesa di personale 21.942 miliardi).

Il fenomeno nella sua ampiezza non sembra consentire del resto neppure un processo incisivo di ulteriore razionalizzazione della spesa relativa, in quanto esso è sostanzialmente legato sia alla situazione socio-economica e geografica del paese (si pensi per esempio alle isole più piccole, alle zone di montagna e ad altre zone comunque disagiate) nella sua realtà obiettiva, sia al complesso di vincoli e limitazioni che l'aspetto sindacale comporta su un'ipotetica ottimale mobilità e utilizzabilità del personale.

Tuttavia, credo si debba ribadire la più volte evidenziata peculiarità della spesa della Pubblica istruzione che, sotto veste nominale di spesa corrente, rappresenta invece nella sostanza uno dei più tipici ed incisivi investimenti sociali ed è connessa ad un fenomeno organizzativo quasi esclusivamente di persone (docenti e discenti), più che di mezzi e di strutture, com'è nella natura della scuola. Comunque, i fondi per le strutture, e soprattutto — come dicevo prima — quelli per alcuni comparti come la ricerca scientifica, rappresentano un elemento essenziale per la vita della scuola e dell'università e la situazione, da questo punto di vista, continua a destare preoccupazione.

Soprattutto — come dicevo prima — in alcuni comparti, ricerca, strumenti, rappresentano un elemento essenziale nella vita della scuola e dell'università e certamente la situazione, da questo punto di vista, è motivo di particolare preoccupazione.

Prima di passare ad alcune considerazioni di carattere più generale vorrei fare un breve riferimento alla previsione triennale. La previsione triennale contenuta nella tabella alla pagina X è, per un certo verso, ragione di tranquillità nel senso che si prevedono per il 1984 23.540.245,3 milioni di lire, per il 1985 24.608.197 milioni di lire e per il 1986 25.215.094 milioni di lire, garantendo che l'impegno globale della comunità per

la Pubblica istruzione permane in termini massicci e molto rilevanti. Tuttavia non possiamo non temere che questo incremento previsto lungo l'arco del triennio, in termini di cifre assolute, sia in realtà un fenomeno destinato ad avere, invece, reali dimensioni se la perdita del valore della moneta dovesse non contenersi nei termini auspicati e previsti, ma restare invece a tassi più elevati.

Per quanto riguarda le considerazioni di carattere generale che la discussione sul bilancio provoca, spetta in genere al relatore il compito di porre i problemi e di fornire ai colleghi la materia per la discussione.

Il mio compito questa sera è facilitato dal fatto che abbiamo ascoltato, nei giorni scorsi, una esposizione del Ministro della pubblica istruzione e quindi siamo già entrati nel vivo del dibattito sulla politica scolastica in generale, per cui le mie considerazioni saranno molto brevi e limitate.

Certo, il tema è di grande rilevanza e non può non suscitare in noi il più vivo interesse ed insieme un complesso di preoccupazioni e di interrogativi. Qual è lo stato della scuola italiana in questo momento? Non so se pecco di ottimismo e di ingenuità, però mi sembra che non possiamo non rilevare che forse il momento della grande crisi della scuola è passato, è superato almeno in una certa misura. Ed è naturale che dobbiamo lavorare tutti insieme perchè questa, che può essere ancora un'impressione, una sensazione, diventi una realtà.

Dobbiamo — nel momento in cui come parlamentari ci assumiamo la responsabilità di approvare un impegno di spesa così imponente — rivolgere un ulteriore invito a tutti gli operatori della scuola perchè, a fronte dello sforzo così grandioso che lo Stato compie, ci sia una corrispondenza di impegno, di sensibilità e di operatività da parte degli operatori scolastici che faccia veramente dare alla scuola italiana una risposta positiva alle grandi attese di elevazione, di funzione culturale ed umana. Non so se dob-

biamo dire queste cose, però credo che il Parlamento sia la sede adatta anche per assumersi la responsabilità di dare dei giudizi.

La scuola italiana ha avuto la storia che tutti conosciamo ed è inutile ricordarla; ha avuto le vicende difficili e drammatiche che sono impresse nella nostra mente e, diciamo pure, ha avuto un processo se non di dequalificazione certamente di sviluppo inadeguato rispetto a quelle che erano le legittime aspettative.

Vorrei dire che, in sostanza, negli anni scorsi dalla scuola sono usciti milioni di giovani che forse non avevano conseguito quel livello di formazione culturale e professionale che sarebbe stato auspicabile. Colpa degli uni, colpa degli altri? Ormai sono tutti d'accordo nel dire che la scuola ha bisogno di un grande impegno, di una grande serietà, diciamo pure di rigore e di selezione. Bisogna abbandonare quelle caratteristiche di lassismo, di negligenza, di disordine che pure sono state registrate in passato.

Credo si possa dire che oggi i giovani hanno ripreso a studiare, nell'università e nelle altre istituzioni, in maniera molto più intensa rispetto al passato anche se forse non siamo ancora ai livelli desiderati e ottimali.

Dobbiamo anche chiederci se da parte del corpo docente si fa tutto quello che è possibile fare. Come rappresentanti dei cittadini credo abbiamo il diritto di fare questa domanda agli insegnanti pur aggiungendo che siamo consapevoli del fatto che gran parte di questi insegnanti sono all'altezza della situazione, fanno il loro dovere ed operano con particolare impegno. Vi è, tuttavia, necessità che si faccia ancor di più perchè l'Italia ha bisogno di un'ulteriore elevazione di carattere culturale in generale e di un affinamento dal punto di vista della formazione e della preparazione professionale.

Credo che questo si possa dire anche perchè oggi la situazione degli insegnanti — pur con tante ragioni di insoddisfazione —

è arrivata quasi ad una normalizzazione: i concorsi che si svolgono — per fortuna a ritmo serrato — ci hanno fatto uscire da quella condizione di precariato gigantesco e imponente che ha caratterizzato gli anni passati. Questo processo non è ancora terminato, ancora non c'è una distribuzione ottimale del personale, però la situazione è cambiata, è migliorata e noi abbiamo il dovere di chiedere da parte degli insegnanti un impegno e una dedizione sempre maggiori.

Ci si deve inoltre preparare ad un ulteriore sforzo per utilizzare al meglio le energie che sono disponibili. È vero che esistono situazioni delicate, è vero che un insegnante rende nel migliore dei modi quando è nella sede che gli è congeniale, che egli desidera, quando è collegato con la famiglia e ha una possibilità operativa, anche come ambiente culturale, che è ottimale. Tuttavia, è anche vero che in un momento di elevazione, in cui c'è una dinamica (cui abbiamo fatto cenno prima) anche nel numero degli alunni che è quella che è, un certo sforzo di disponibilità da parte di tutti deve essere fatto.

Vorrei dire, invece, che fondamentale — lo ha sottolineato il Ministro l'altra volta, non faccio altro che farle eco — è il problema dell'aggiornamento. Credo che da questo punto di vista il primo dovere sia proprio quello che spetta all'Amministrazione scolastica. Il sistema degli IRSAE, dell'aggiornamento in generale, è ancora inceppato e abbiamo l'impressione che dovrebbe essere ulteriormente verificato. Certo è che il processo di aggiornamento sembra ancora non aver raggiunto quei livelli che sono auspicabili, mentre siamo alla vigilia di un momento — quello della riforma della scuola secondaria superiore — in cui tale processo dovrà essere ulteriormente incentivato e sviluppato se intendiamo far fronte alla situazione che si verrà determinando.

Credo che dobbiamo anche domandarci se in ordine alla attività degli insegnanti si faccia tutto il necessario anche da un altro pun-

to di vista. Non è una domanda ingiustificata nè può suscitare allarme perchè — almeno da parte mia — è fatta con la migliore delle intenzioni. Abbiamo creato un ordinamento che discende dalla Costituzione, che tende in tutti i modi a garantire il pluralismo e che al tempo stesso assicura la libertà dei docenti, fermo restando il rispetto dei diritti della coscienza morale e civile degli allievi. Siamo sicuri che sia passato del tutto il tempo in cui tale rispetto subì dele ferite anche laceranti o vi è ancora qualche angolo da perlustrare? E siamo sicuri che l'attuale sistema dei controlli (che poi in sostanza non è un sistema) sia il più adatto o non succede talvolta che l'Amministrazione scolastica si trovi di fronte a delle difficoltà anche gravi per i pochi, pochissimi docenti che non fanno il loro dovere e che non si sa come ricondurre al giusto rispetto delle norme che regolano il nostro ordinamento? Così pure qualche perplessità ogni tanto affiora in ordine, per esempio, alla compilazione e alla scelta dei libri di testo, non solo e non tanto per quanto concerne il prezzo di questi libri (talvolta abbiamo l'impressione che da parte dei professori si ecceda anche nell'indicazione e nella richiesta di libri che poi non vengono utilizzati), ma anche per quanto attiene al problema del rispetto e della considerazione delle esigenze più generali nell'ambito dell'adozione di tali libri di testo.

Un altro problema — e lo affermo rapidissimamente — che credo dobbiamo considerare in questa discussione è quello relativo agli organi collegiali. Penso che sia passato il momento degli entusiasmi o delle depressioni. Certo, alcuni ritocchi alla struttura e al funzionamento degli organi collegiali sono necessari, però credo che pure in questa fase dobbiamo sollecitare non solo l'Amministrazione della pubblica istruzione, non solo il corpo docente, ma anche le famiglie, a ridare valore e importanza agli organi collegiali della scuola perchè — a mio parere — essi possono apportare un

contributo molto utile ed importante alla vita della scuola stessa.

Un ulteriore tema sul quale non possiamo non soffermarci un momento è relativo alla presenza e al trattamento che viene riservato agli handicappati. Dobbiamo rilevare che certamente moltissimo è stato fatto, ma che forse bisogna affinare ancora di più alcune norme in quanto di tanto in tanto emergono motivi di insoddisfazione da parte dei familiari di questi ragazzi menomati e anche da parte della comunità scolastica che rileva alcune difficoltà derivanti dal fatto di non aver potuto risolvere tutti i problemi.

Al riguardo dei temi ancora aperti, è inutile che richiami il problema principe, ossia quello relativo alla riforma della scuola secondaria perchè l'intervento di ieri del collega Mezzapesa ci ha riportato al centro del dibattito e quindi non mi sembra opportuno aggiungere altro, almeno per questa sera.

In sede di bilancio non possiamo non farci carico di quanto concerne l'attuale gestione della sperimentazione, ossia di come pensiamo che possa proseguire questa attività nel 1984 e negli anni immediatamente successivi in presenza di una prevedibile definizione della riforma. Sono del parere che questo sia un argomento sul quale occorre portare una certa attenzione e forse anche qualche iniziativa che corregga l'attuale situazione.

Ci accingiamo ad affrontare, inoltre, il tema dei programmi e dell'ordinamento della scuola materna ed elementare. Forse in questa sede non è il caso di approfondire il discorso sull'opportunità o meno di intervenire con un provvedimento di carattere legislativo — sul quale le opinioni sono diverse — o limitarsi alla valutazione dei programmi così come stanno per essere presentati. Ritengo che anche a tale riguardo sarà viva la disputa nei mesi prossimi, quindi non possiamo non preannunciare perlomeno il nostro particolare impegno. Così come credo che non sarebbe giusto escludere dall'elenco dei problemi che ci stanno dinanzi

quello relativo alla parità del riconoscimento e dell'ordinamento della scuola libera, problema che si trascina da tanto tempo con le sue difficoltà e che bisognerà cominciare ad esaminare e a considerare perchè certamente la strada sarà lunga, difficile da percorrere con grande spirito di apertura e di rispetto reciproco. Tuttavia non possiamo disconoscere l'esistenza di questo problema, così come, in particolare, non possiamo non sottolineare la necessità che, per quanto si riferisce alla scuola materna, si cerchi di fare qualcosa di più. Infatti per la scuola materna non statale, che pure assolve una funzione integrativa tanto vasta, questo tener irrigidito lo stanziamento lungo il corso degli anni significa di fatto assottigliarlo in maniera irreparabile.

Un ulteriore tema da affrontare subito, e che ha anche delle ripercussioni sul bilancio, a mio parere riguarda la riforma dei conservatori e delle accademie. Lo dico dal punto di vista finanziario perchè ho l'impressione che nell'attuale situazione spendiamo molti soldi male in questo settore in quanto in effetti non c'è una corrispondenza di rendimento, proprio per l'insieme delle cose che tutti noi sappiamo.

Inoltre — il Ministro ne ha parlato molto dettagliatamente e non posso che aderire alla prospettiva che ha delineato — vi è il tema degli esami di maturità.

Per quanto riguarda l'università, abbiamo già preso un appuntamento, in un certo senso, per la ricognizione di molti problemi, allorchè inizieremo la discussione sui disegni di legge preannunciati dal Governo riguardanti l'intera materia della docenza e non mi soffermerò pertanto su questo.

Vorrei però aggiungere che è necessario rendersi conto che esistono anche altre urgenze alle quali dovremo far fronte nel corso di quest'anno. Non posso non registrare qualche preoccupazione, proprio con riferimento al disegno di legge finanziaria, per l'assenza di un qualunque accantonamento per quanto riguarda, ad esempio, la riforma della facoltà di medicina, di cui ribadiamo l'urgenza. Inoltre, riteniamo che sia necessario affrontare con una certa rapidità la questione relativa al riordinamento delle fa-

coltà, che è connessa con il problema del numero programmato da adottare sia nella facoltà di medicina sia, forse, in altre facoltà.

Non possiamo non riconoscere che, pur nella mole del lavoro che dobbiamo affrontare e nelle difficoltà nelle quali ci troviamo, ci assumiamo una grave responsabilità rinviando l'adozione delle misure relative all'istituzione del numero programmato perchè le difficoltà aumentano ogni nuovo anno accademico.

Vorrei, inoltre, sottolineare che occorre fare al più presto una valutazione approfondita dello stato di attuazione della sperimentazione dei dipartimenti per conoscere l'evoluzione che si è avuta in questo campo e vedere se non sia necessario cominciare a preparare un ulteriore intervento di carattere legislativo.

Deve essere poi affrontato il tema della docenza universitaria più in generale — e del resto alcuni preannunci al riguardo ci sono già stati l'altro giorno — e quanto si riferisce al decreto relativo alla distribuzione delle cattedre. Vi è anche il problema dei ricercatori che va affrontato urgentemente.

Ritengo che nel settore universitario questione di priorità assoluta sia quella riguardante i giovani. Forse, a mio avviso, converrebbe sacrificare anche qualcosa nell'ambito dell'allargamento così vasto che abbiamo previsto a livello dei docenti a favore di un impegno e di uno sforzo nei confronti dei giovani. Infatti, credo che l'impossibilità di assorbimento di giovani energie all'interno dell'Università sia uno dei problemi più preoccupanti del quale dobbiamo farci carico.

Infine, vi è la questione riguardante il piano quadriennale, al quale il Ministro si è riferito e su cui, tuttavia, credo sia necessario avere qualche indicazione più precisa da parte del Governo nella discussione di questo bilancio.

Chiedo scusa alla Commissione dell'inadeguatezza, forse, di questa mia relazione e soprattutto del modo molto empirico con il quale ho affrontato la presentazione dei problemi della scuola in generale e dell'Università in particolare, ma ho ritenuto che

non fosse il caso di dilungarsi, essendo sufficiente in questa sede esporre soltanto un indice di questi problemi, perchè più che al relatore spetta ai Gruppi politici formulare le proposte, gli orientamenti e gli indirizzi.

Mi auguro che, come negli altri anni, la discussione sul bilancio della pubblica istruzione veda la Commissione impegnata in un grande sforzo di ricerca per la soluzione delle questioni sul tappeto, nell'interesse di questa Amministrazione, e che si operi con quella apertura che ha sempre caratterizzato, anche nelle passate legislature, i nostri lavori e che certamente distinguerà anche questo dibattito. Sono certo quindi che da parte della nostra Commissione può venire un contributo significativo e anche un consenso all'opera così meritoria svolta dal Ministro della pubblica istruzione nell'interesse della scuola che, come dicevo nel corso del mio intervento, ha ancora tanti problemi da risolvere e tanti difetti da superare, ma che presenta anche elementi tali da farci dichiarare che forse abbiamo intrapreso la strada del vero sviluppo e della vera ricerca per il conseguimento di una condizione migliore rispetto al passato.

PRESIDENTE. Il seguito dell'esame congiunto è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 19,30.

MERCOLEDÌ 19 OTTOBRE 1983
(Seduta antimeridiana)

Presidenza
del Presidente VALITUTTI

I lavori hanno inizio alle ore 10,30.

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984)** » (195)
(Parere alla 5^a Commissione)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1984 e bilancio pluriennale per il triennio 1984-1986** » (196)

— **Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1984 (Tab. 7)**
(Rapporto alla 5^a Commissione)
(Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984) » e della tabella 7 del bilancio dello Stato: « Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1984 ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

PAPALIA. Signor Presidente, colleghi, in dodici anni il bilancio della pubblica istruzione ha subito una caduta verticale impressionante: nel 1972 esso era il 18,6 per cento del bilancio dello Stato, nel 1984 scenderà — così è previsto — all'8 per cento del bilancio dello Stato. Quindi credo che il declinamento della scuola e dell'università, considerate come un fastidioso peso per la spesa pubblica, stia proprio in questo dato che ci dice che nel bilancio dello Stato la scuola e l'università hanno un valore minore del 10 per cento rispetto al bilancio complessivo dello Stato di dodici anni fa.

Ciò significa quindi che la pubblica istruzione spende un 45 per cento in meno — cioè poco meno della metà — della spesa del 1972, sempre in rapporto al bilancio generale dello Stato. Questo, colleghi, lo voglio dire con molta franchezza, è un dato veramente impressionante, allucinante, che rivela una inammissibile sottovalutazione del ruolo della scuola e dell'università, inteso come risorsa fondamentale per il rilancio dello sviluppo economico e per la crescita culturale della nostra società e del nostro popolo e dico culturale nel senso più lato del termine, comprendendo anche la professionalità insieme all'umanesimo e alla scienza.

Ma su questo dato programmatico la relazione scritta che apre l'illustrazione del bilancio non dà notizie, e tanto meno per ciò, una spiegazione di come si sia potuti scendere così in basso. Il Governo non dà una spiegazione, un giudizio, nemmeno sulle

scelte di bilancio che non siano la triste ripetizione della crisi del bilancio dello Stato, per cui la soluzione obbligata sarebbe quella di tagliare nel « mucchio ». Sta di fatto che esistono responsabilità storiche che pesano su chi per trentacinque anni ha diretto la pubblica istruzione e vi sono responsabilità politiche su chi ancora oggi governa la scuola e l'università. Noi comunisti non chiediamo che la scuola e l'università restino estranee alle difficoltà, alla crisi economica e finanziaria del Paese e siano una sorta di « isola felice », ma il modo di partecipare — a nostro giudizio — non è necessariamente quello di accertare la propria parte dei tagli di spesa: così non si partecipa, ma si accetta tutto burocraticamente senza respiro e senza la consapevolezza che il contributo della scuola e dell'università si deve individuare nel compiere già fin da oggi quello sforzo di maggiore produttività culturale e sociale che dovrebbe preparare riforme come quella dei programmi della scuola elementare, della scuola superiore, della didattica dell'università. Questo è il contributo che si deve dare alle difficoltà del paese, facendo appello alla sensibilità, alla responsabilità e allo straordinario impegno dei docenti, degli studenti e dei genitori. Ma questo non si fa, non rientra nella mentalità di chi governa e del resto non si ha l'autorevolezza né si hanno le carte in regola per farlo. Noi comunisti rifiutiamo l'impostazione che si è data a questo bilancio della pubblica istruzione che rappresenta il segnale che anche la scuola viene considerata da questo Governo una delle conquiste dello stato sociale che si vuole mettere in crisi ed annullare. Noi rifiutiamo la impostazione che non considera l'università come parte del sistema produttivo, o comunque un settore della spesa pubblica dove sia possibile tagliare al cuore del bilancio e non ai margini. Quando parlo di « cuore » del bilancio mi riferisco allo scempio che si è fatto della ricerca scientifica; voi ricorderete, colleghi, che la citata legge numero 28 sulla ricerca aveva stanziato un aumento dei fondi per la ricerca di 50 miliardi nel 1980, e di 100 miliardi nel 1981, di 150 miliardi nel 1982, cifre stanziare nel

1979 e quindi rosicchiate dall'inflazione. Non ho potuto cercare i dati relativi al 1980-1981, ma nel 1982, anziché 150 miliardi come prevedeva la legge n. 28, nel bilancio di competenza venivano assegnati 191 miliardi, ma il bilancio di cassa contemporaneamente prevedeva soltanto 70 miliardi e solo con lo assestamento di bilancio si concretizzò allora, nel 1982, una previsione di cassa di 129 miliardi. Per quest'anno, 1983, la previsione di competenza era di 191 miliardi, più 178 miliardi di residui, che davano una somma spendibile di 369 miliardi, di cassa era di 289 miliardi, e non era male se non fosse avvenuto che a questi 289 miliardi di previsioni di cassa sono stati sottratti 68 miliardi per pagare gli stipendi ai supplenti. Noi vogliamo che gli insegnanti precari ricevano il loro stipendio — e puntualmente — ma dobbiamo criticare fermamente il fatto assurdo che le somme necessarie per pagare questi stipendi siano state sottratte alla ricerca scientifica. Questo significa operare, a nostro giudizio, senza discernimento un bilancio dello Stato nel quale proliferano gli sprechi ed anche le furbesche invenzioni dei ministri economici.

Quando la settimana scorsa ho avuto nelle mani la tabella n. 7, ho guardato la voce ricerca scientifica per vedere se fosse stato restituito il maltolto ed invece ho constatato che non solo non è stato restituito, ma sono stati ulteriormente ridotti gli stanziamenti per la ricerca di 21 miliardi nelle previsioni di cassa. Ecco allora come si rispetta la legge che dice che l'università è la sede primaria della ricerca scientifica! Io desidero soltanto pregare il Governo di non barare, adducendo a pretesto di questi tagli la necessità di ridurre la spesa pubblica come se essa non dovesse sottostare ad una scala di valori. In verità il Governo ha una sua scala di valori, ce lo afferma innanzitutto con le cifre quando dice che la ricerca scientifica va finanziata nel bilancio della difesa ed infatti in questo bilancio sono stanziati in più nel 1983 — badate bene, in più — ben 331 miliardi. Ogni commento sarebbe superfluo; sta di fatto, mi si dice, che nel 1982 l'università di Padova ebbe assegnati 6 miliardi, mentre nel 1983 l'assegnazione

zione è di 400 milioni: sarebbe interessante avere notizie più precise su tutte le università. Apprendiamo poi dalla televisione la notizia che il Rettore dell'università di Bari ha dato le dimissioni per protestare contro la mancanza di fondi.

FALCUCCI, *ministro della pubblica istruzione*. Era Lecce, non Bari.

PAPALIA. Scusi, desidero chiedere a lei, signor Ministro, la conferma di questo atto, il giudizio che se ne dà e a lei, signor Presidente, se non ritenga utile che si ascolti il rettore dimissionario. Infatti credo che al Governo non importi la qualità del lavoro che si svolge nell'Università e che poco interessi l'obiettivo dello sviluppo e della qualificazione del sistema universitario. Inoltre, *dulcis in fundo*, il secondo comma dell'articolo 9, con estremo candore, fa divieto di autorizzare spese per le supplenze su fondi iscritti in altri capitoli di bilanci. Mi domando se sia una critica o un'autocritica; ma, se fosse una critica, in questo caso si rivolge forse a lei, signor Ministro? Mi auguro di no.

Se le è possibile, le chiedo un chiarimento, visto che questo mi sembra il « mistero » dei residui passivi: come siamo passati, nella voce relativa alla ricerca scientifica, da 116 miliardi di residui passivi del 1982, a 178 di previsione per il 1983, alla sottrazione nello stesso anno di 143 miliardi nel bilancio di assestamento del 1983 e alla cancellazione dei 30 miliardi rimasti nel bilancio di previsione per il 1984? Potrebbe spiegarmi meglio tali problemi che non sono riuscito a capire?

Inoltre al numero 8556 del bilancio della Pubblica istruzione è stato soppresso lo stanziamento di 75 miliardi annui di contributi all'Istituto nazionale di fisica nucleare per la cessazione dell'efficacia della legge n. 72 del 13 marzo 1980 concernente i contributi per il quinquennio 1979-1983. Ma nella legge finanziaria, alla tabella c), è previsto ancora un finanziamento per l'INPS per il 1984.

FALCUCCI, *ministro della pubblica istruzione*. Bisogna varare una nuova legge, per questo è iscritto nel fondo del Tesoro.

PAPALIA. Capisco.

Signor Presidente, l'Università è ancora penalizzata sul versante dell'edilizia; infatti anche a questo riguardo si risparmia. Al 31 dicembre 1981 sono finiti gli stanziamenti previsti dalla legge n. 50 del 1976, ricompresa nel piano pluriennale dell'edilizia universitaria. Eppure ricordo che, nel discutere in Aula la legge sull'istituzione di nuove università, proposi un ordine del giorno al fine di ottenere un rifinanziamento e che tale ordine del giorno, con l'assenso del relatore Buzzi (che sostituiva il senatore Mezzapesa il quale aveva seguito questa vicenda) e con l'assenso del Ministro del tempo, è stato approvato all'unanimità ma, a quanto pare, senza esito. Così per l'università di Catanzaro in particolare — e comunque per tutte le università in generale — vi sono delle difficoltà; condizioni disagiate vi sono persino nei più antichi atenei. Possibile che non si possa sottrarre una manciata di miliardi destinati alle autostrade per rifinanziare la legge n. 50? Come non capire che le università soffrono anche per la mancanza di strutture adeguate?

Vorrei addentrarmi per un momento nella parte del bilancio relativa alla scuola, anche se intervengono altri colleghi del Gruppo comunista per sottolineare che anche per l'edilizia scolastica nel suo complesso le carenze degli stanziamenti esistono e si rivelano notevoli: nel 1984 — se non ho sbagliato a leggere — non si spenderà nemmeno una lira e questo nel momento in cui i tagli dei contributi statali ai Comuni e alle Province rendono più difficile il loro intervento che è sempre stato fortemente maggioritario per l'edilizia scolastica. Credo che questo non sia giusto e che bisognerà trovare una soluzione perchè, come ognuno di voi comprenderà, le cifre del bilancio hanno un significato profondo e si tratta di un bilancio — vorrei ricordarlo — che segna una somma di appena 1.648 miliardi in più rispetto all'anno scorso, somma di molto inferiore al tasso di inflazione perchè, per ol-

tre un miliardo, rappresenta gli aumenti che tutto il personale docente della scuola e dell'università maturerà nel corso del 1984.

Nella scuola i tagli che si sono fatti e che si vogliono fare non appaiono tutti nel bilancio, in quanto vi sono anche decreti-legge e misure amministrative. I Governi che si sono succeduti in questi ultimi anni — compreso purtroppo quello dell'onorevole Craxi che si ritrova completamente nella tradizione del pentapartito — sono giunti al punto di imporre tagli tramite il divieto di istituire nuove scuole e — come se non bastasse — anche nuove classi, elevando così il numero degli studenti per ogni classe contro ogni principio pedagogico. Si possono immaginare i disastri provocati dall'affollamento degli studenti nelle classi e quali problemi si creano per l'insegnamento e per lo apprendimento! Così si comincia rassegnati l'anno scolastico, ma ancora per una volta genitori e studenti si trovano di fronte ad orari ridotti, a doppi turni, a continui caroselli di insegnanti. È questa la realtà, signor Ministro! È la realtà della confusione che caratterizza sempre i primi mesi dell'anno scolastico, dovuta alla mancanza di snellimento delle procedure e della programmazione dell'amministrazione scolastica la cui capacità è al di sotto di ogni immaginazione. Sono possibili interpretazioni elastiche del decreto che deve essere ancora approvato e che non riusciamo a modificare come sarebbe opportuno?

Voglio ricordare anche il pagamento irregolare degli stipendi ai supplenti che ha creato e crea sempre tensione e agitazione comprensibili per chi lavora mesi e mesi senza remunerazione; voglio aggiungere il rifiuto del Governo — scritto nei decreti legge — di pagare le ferie maturate e la discriminazione di un terzo degli insegnanti per i quali il Governo rifiuta di rispettare il contratto. Questi sono portati al nervosismo e alla protesta. Si pensa in tal modo di giovare alla serenità scolastica? C'è dunque una responsabilità del Governo e del Ministero che pensano di barcamenarsi alla meno peggio nei confronti di questa istituzione fondamentale dello Stato qual è la scuola.

Di tutto ciò — e anche di altro — non si trova cenno nella relazione scritta premessa al bilancio della Pubblica istruzione, che mi sembra la più striminzita tra quelle degli ultimi anni e che non ci aiuta a capire il consuntivo politico e amministrativo di cui abbiamo bisogno per esprimere giudizi e per legiferare con libera consapevolezza e non per obbedienza. Ritengo incomprensibile il fatto che il Ministero, insieme al bilancio, non ci fornisca analisi, note, giudizi, dati sui processi verificatisi negli anni 1982-1983. Si tratta di sapere che cosa ne è degli Istituti regionali di ricerca, come si muove la sperimentazione dipartimentale, come sono stati utilizzati i fondi e come opera il coordinamento della ricerca scientifica, quali problemi emergono nelle varie amministrazioni, quali problemi sono emersi al momento dell'avvio della statizzazione delle università esistenti e dell'istituzione di nuove università.

Abbiamo bisogno di una documentazione e di un'analisi aperta, capace di ammettere ciò che non funziona, che spieghi le ragioni dell'attuale situazione e che sia critica. Allora, sì, la nostra discussione sul bilancio si farebbe più ricca e ci impegnerebbe ad un confronto più serio e stimolante. Invece c'è una tendenza alla divisione dei ruoli: chi in difesa e chi all'attacco. Ma se l'attacco è fortemente motivato e se la difesa manca di obiettività e gioca semplicemente un ruolo di rimessa, essa viene sconfitta perchè la maggioranza si ritrova al servizio passivo del Governo.

È antidemocratico che il Governo imponga il ricatto alla maggioranza, mentre deve dialogare con essa e confrontarsi a viso aperto con l'opposizione.

Preannuncio, pertanto, la presentazione di alcuni emendamenti. Il primo tende a portare lo stanziamento per la ricerca scientifica da 200 a 250 miliardi e ritengo che non vi sia alcuna esagerazione in questa proposta. Il secondo emendamento si riferisce al rifinanziamento, attraverso l'erogazione di 300 miliardi in cinque anni, della legge numero 50 del 1976, relativa al piano pluriennale per l'edilizia universitaria. Anche in questo caso la proposta che avanziamo non

è da ritenersi esagerata, tenuto conto delle carenze del settore.

Un terzo emendamento è volto a portare da 35 a 50 miliardi lo stanziamento relativo al nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore, in quanto lo stanziamento attualmente previsto è, a nostro giudizio, insufficiente. Con il quarto emendamento si prevede una erogazione di 20 miliardi in favore della preparazione e attuazione di nuovi programmi della scuola elementare. Infine, con il quinto emendamento si propone uno stanziamento di 25 miliardi per la edilizia scolastica.

FALCUCCI, *ministro della pubblica istruzione*. Vorrei precisare, senatore Papalia, che ciò non rientra nelle competenze del Ministero della pubblica istruzione, ma in quelle delle Regioni. Pertanto, non vi possono essere emendamenti formali in questa sede.

PAPALIA. Ci faremo carico di sollecitare anche questa esigenza.

Credo, tuttavia, che di fronte a necessità che non comportano un ingente impegno finanziario non possa funzionare il ricatto del Governo, tanto più che le vicende degli ultimi anni dimostrano, attraverso l'adozione di questi metodi, la tendenza a tornare indietro. Il *deficit* è salito sia perchè non si vogliono correggere i meccanismi che riproducono la spesa corrente, sia perchè non si vuole lottare efficacemente contro l'evasione fiscale. Si calcola che il fenomeno della evasione fiscale raggiunga i 40.000 miliardi l'anno, ma riteniamo che il suo ammontare sia di gran lunga superiore. Troppi sono stati i fallimenti, onorevoli colleghi, e non credo che il paese possa tollerarne altri.

Siamo fortemente preoccupati per il modo in cui il Governo affronta i problemi del paese, dimostrando coerenza con le argomentazioni ed i fallimenti del passato. Per questo avanziamo una serie di proposte volte a ribaltare la politica di bilancio di questo Governo, che (come, del resto, quella dei Governi precedenti) galleggia, per così dire, sulla crisi della Pubblica amministrazione.

Non dimentichiamo, onorevoli colleghi, che il decadimento della ricerca e della formazione significherebbe l'assunzione di una posizione subalterna dell'Italia rispetto alla divisione del mercato internazionale. Teniamo presente che quando il sistema produttivo di un paese conosce un alto tasso di innovazione anche il sistema scolastico è caratterizzato da un alto livello di efficienza e di qualità.

Questo progetto di bilancio, invece, costituisce un triste segnale e, pertanto, non lo accettiamo.

MEZZAPESA. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, nella sua relazione ampia, chiara ed esauriente il senatore Spitalia ha osservato, tra l'altro, che la scuola italiana è uscita dalla grande crisi che ha attraversato per diversi anni.

Era il periodo della sua crescita tumultuosa e perciò non sempre razionale, che ha in parte consentito l'ingresso nella realtà educativa e scolastica di tanti docenti improvvisati. Erano gli anni della presa di coscienza dei giovani, della rivendicazione del loro diritto di partecipazione attiva alla vita della scuola, che prima di trovare uno sbocco in forme positive di collaborazione è passata (direi fatalmente) attraverso la via della contestazione.

Erano gli anni che hanno visto anche una sorta di rilassamento o, comunque, di caduta di tensione sia all'interno che all'esterno della scuola, per cui si aveva l'impressione che valori come la serietà e l'interesse per gli studi venissero meno.

Oggi ci troviamo in una situazione diversa, anche se non possiamo, come cittadini e legislatori, dichiararci pienamente soddisfatti. Non mi lascerò prendere dalla tentazione — dopo l'intervento così rigidamente critico e chiuso del senatore Papalia — di usare toni trionfalistici. Me ne guarderei bene!

Del resto, nella nota preliminare alla tabella n. 7 si afferma, con molta onestà, che non si può non essere preoccupati per i ritardi subiti dal processo di rinnovamento e di razionalizzazione del sistema scolastico, le cui cause sono da ricercare, oltre che nel-

la lentezza fisiologica imposta dalla realtà del settore per l'imponenza e la complessità del fenomeno, anche nel fatto che talune innovazioni normative o avevano in origine una portata limitata oppure hanno avuto scarsa incidenza per le difficoltà di innesto nel sistema operativo-gestionale dell'Amministrazione scolastica. Comunque, sia da questa nota preliminare, sia dalle dichiarazioni opportunamente svolte dal Ministro ancora prima dell'esame della tabella di bilancio, è emerso quanto già questa Commissione rilevò in sede di esame del bilancio per il 1983, ossia che oggi ci troviamo in una situazione che ci offre molte opportunità per conseguire quel miglioramento qualitativo della scuola che è nei voti di tutti, non solo per quanto riguarda certe vicende esterne come la riduzione degli effettivi scolastici (fenomeno che per molto tempo sarà irreversibile) ma anche — e direi soprattutto — per quanto concerne certi condizionamenti interni, come ad esempio il ritorno ad un clima di serietà e di impegno nella scuola — favorito dalla diminuzione di certi fenomeni di demagogia e di strumentalizzazione verificatisi negli anni scorsi — che sta sempre più coinvolgendo studenti e docenti, come il collega Spitella ha giustamente rilevato nella sua interessante relazione. Non credo che si tratti soltanto, come li definiva un giornalista riferendosi agli esami di maturità del luglio scorso, di certi « asolo » di bravura che pure diventano sempre più frequenti in una scuola in cui la creatività e il bisogno di cultura degli allievi cresce continuamente come ci confermano gli stessi presidi, ma si tratta piuttosto di un fenomeno corale: sembra cioè che stia tornando a poco a poco il gusto di studiare e di insegnare.

Noi come legislatori saremmo veramente insipienti se non cogliessimo il segno di queste opportunità. Ho letto — l'avrete letto anche voi, onorevoli colleghi — nel giugno scorso una interessante serie di servizi giornalistici su un quotidiano italiano riguardanti la nostra università; dai giudizi di alcuni rettori, non certamente condizionati da pregiudiziali di parte come possono esserlo invece i politici, rilevavo una situazione che

è meno pessimistica di quanto qualche critico vorrebbe far pensare. È vero che la situazione cambia da Ateneo ad Ateneo; probabilmente non tutti i rettori potrebbero affermare, come il professor Castellani, che sta per assumere la carica di rettore all'università di Pavia, che non cambierebbero il proprio dipartimento neppure con Harvard o che i loro istituti non hanno niente da invidiare a quelli americani; non tutti potrebbero dire questo, ma è innegabile che il livello degli studi sta riprendendo quota e che con i recenti provvedimenti legislativi in materia di università si sono sbloccate situazioni ferme da molti anni. È stato attivato il finanziamento diretto della ricerca universitaria, è stata avviata la sperimentazione organizzativa come istituzione dei dipartimenti, è stato organizzato il dottorato di ricerca; diceva il professor Ruberti recentemente che « liberata dalle maglie scomode del precariato la concentrazione del numero di ricercatori e di docenti può divenire un fattore propulsivo di cambiamento ».

Il fatto è, consentitemi di dirlo, colleghi, che noi viviamo intensamente i singoli momenti della crescita, che sono momenti di febbre, di sofferenza, di inquietudine, ma non ci soffermiamo poi a valutare il processo di crescita nella sua globalità per avvertirne obiettivamente la portata e per fare i confronti con il passato; e questo naturalmente non vale soltanto per l'università e per la scuola. Non dobbiamo dunque lasciarci sfuggire questa opportunità per il miglioramento qualitativo della scuola. Il terreno su cui si combatterà la battaglia per il rinnovamento ovviamente non è solo questo ma, a mio avviso, si articola su tre punti principali: la gestione del personale, il riordino delle strutture amministrative e la partecipazione scolastica.

Tutti gli anni ci siamo soffermati su un dato significativo: quest'anno il dato è il 93,4 per cento, che rappresenta la percentuale di tutta la spesa del Ministero della pubblica istruzione destinata al personale. Questa percentuale costituisce la caratteristica direi limite e pregio del bilancio e quindi dell'impegno del Ministero della pubblica istruzione che presenta un bilancio ri-

gido, quasi tutto formato da spese correnti. Però è stato anche da noi ricordato che proprio in questo consiste la produttività della spesa del bilancio della Pubblica Istruzione; non possiamo fare il confronto tra spese correnti e spese in conto capitale con la stessa base di giudizio con cui si fa per altri Ministeri e per altri enti: infatti se il fine della scuola è la formazione delle giovani generazioni, le spese che si sostengono per il personale addetto a tale fine sono evidentemente spese produttive come quelle in conto capitale. In fatto di gestione del personale questo anno scolastico già in atto segna un momento significativo; l'attuazione della legge n. 270 con tutti i suoi limiti ed anche con certi aspetti di iniquità che sono inevitabili ogni volta che si prendono provvedimenti di sanatoria, non soltanto ha eliminato il fenomeno imponente e patologico del precariato ma ha finalmente rimesso in moto il meccanismo dei concorsi; e questo è un fatto positivo. Circa 18 mila insegnanti elementari, circa 2250 insegnanti di scuola materna, attraverso una selezione operata su oltre 100 mila candidati sono entrati quest'anno in ruolo come vincitori di concorsi per la copertura delle dotazioni organiche aggiuntive previste dalla suddetta legge n. 270 e quest'anno scolastico sarà per loro l'anno di formazione di cui si parla in uno degli articoli della legge. Inoltre, come i colleghi sanno, si stanno espletando i concorsi a cattedre nella scuola media per la fascia di primo grado e per quella di secondo grado. È pertanto necessario in questa situazione ed anche in previsione dei futuri impegni, preoccuparsi seriamente di una nuova politica di formazione e di aggiornamento dei docenti; so che qualche passo avanti in materia si è fatto, so che c'è stato un primo progetto elaborato da un gruppo di studio promosso dal Ministro e presieduto dal professor Mencarelli. Ma a parte questo problema che richiede tempo per giungere a soluzione, c'è quello più attuale ed immediato di una piena funzionalità degli istituti regionali di ricerca, studio ed aggiornamento, gli IRRSAE. Ogni anno denunciavo la loro precarietà; ricordo la frase del collega Spitella « il sistema è ancora inceppato »;

anch'io denunciavo questa stessa cosa, del resto, nella relazione che feci lo scorso anno sul bilancio, parlai delle difficoltà organizzative rivenienti soprattutto dalla mancata assegnazione del previsto personale tecnico e amministrativo, anche se aggiunti che malgrado tutto nel luglio 1982 il Ministero affidò appunto all'IRRSAE l'organizzazione dei corsi di preparazione professionale per i docenti incaricati privi del titolo di abilitazione in previsione dell'effettuazione di quei concorsi riservati previsti dalla citata legge n. 270.

Quell'atto fu una prova della volontà del Ministro di valorizzare la potenzialità di questi istituti, volontà ed impegno confermati quest'anno con atteggiamenti ancora più concreti dal momento che, sempre nella nota preliminare al bilancio, si dice che si cercheranno di rimuovere gli ostacoli che si frappongono ad una loro piena autonomia in vista del raggiungimento di quel ruolo che assegna loro il decreto del Presidente della Repubblica n. 419 del 1974.

E come logica e concreta conseguenza si propone l'aumento del contributo di funzionamento che comprenda anche le spese per le attività istituzionali; difatti, controllando il capitolo 1204 di questo bilancio, si vede che l'aumento stanziato è di 5 miliardi e mezzo rispetto ai 4 miliardi dello scorso bilancio. Oltretutto — parlavo prima di futuri impegni — gli IRRSAE e tutto il sistema di aggiornamento del personale si troveranno ad affrontare due impegnativi appuntamenti: la revisione dei programmi della scuola elementare e la riforma della scuola secondaria superiore.

Quanto al secondo punto — ossia il riordinamento dell'Amministrazione — devo dire che quanto l'attuale ordinamento delle strutture amministrative centrali e periferiche sia inadeguato a sostenere lo sforzo di rinnovamento e il processo di razionalizzazione in corso, lo dimostra soprattutto il momento attuale caratterizzato dall'intensificarsi di impegni di ordine burocratico-amministrativo: i molti concorsi in atto, la ricostruzione delle carriere di quelle decine di migliaia di docenti passati dallo stato di precarietà a quello di ruolo e poi gli inquadra-

menti dei nuovi livelli retributivi in seguito all'applicazione del nuovo contratto che va, come i colleghi sanno, dal 1° gennaio 1983 al 30 giugno 1985. Certo, anche a questo proposito non si deve partire da zero: molto si è già fatto e molto si è detto. Bisogna però puntare ad una maggiore flessibilità, autonomia e responsabilità dei nuovi organi centrali e periferici per ottenere un livello di maggiore efficienza. Bisogna assicurare un ordinamento organizzativo che, rispettando il principio per cui l'istruzione rimane un compito primario dello Stato centrale, sia però articolato in modo da garantire nello stesso tempo un corretto funzionamento e un aggancio con le realtà territoriali.

Terzo punto: partecipazione scolastica. Ha ragione anche qui il relatore Spitella quando dice che per gli organi collegiali è passato il tempo dei facili entusiasmi e delle facili depressioni. Aggiungerei che forse questa è l'ora della verità per gli organi collegiali scolastici; cioè, dopo la provocazione salutare e necessaria che il legislatore promosse a suo tempo con le sue norme innovative e dopo le prime risposte della periferia a tale provocazione, risposte non sempre sincere perchè affidate o agli entusiasmi o alle strumentalizzazioni esterne, oggi si comincia ad avere la risposta sincera: dove è maturata la convinzione dell'utilità del nuovo rapporto tra scuola e società, gli organi collegiali, al di là dell'ossequio alla lettera della norma, funzionano e si impegnano con un apporto di creatività e di originalità; dove invece tale condizione non è maturata non c'è norma che riesca a sollecitare la partecipazione che, in conseguenza, langue.

Interventi ulteriori del legislatore? I colleghi già presenti nella passata legislatura conoscono il mio pensiero a tale riguardo. Secondo me occorre attendere ancora un po' per raccogliere i dati che si vanno maturando nel tempo, i dati di un'esperienza che si va consolidando e apportare poi quei ritocchi normativi di cui parlava il relatore.

Un'ultima osservazione. Tra i tanti motivi e i tanti temi toccati dalla relazione, voglio soffermarmi su quello relativo alla scuola

non statale. Me ne offre lo spunto il riferimento allo stanziamento in favore della scuola materna non statale, stanziamento che il senatore Spitella giustamente ha definito irrigido. Noi abbiamo sempre sostenuto che, specie in questo settore, lo Stato non può pretendere di coprire da solo tutto l'arco del fabbisogno aiutando, quindi, le gestioni non statali. D'altra parte la legge istitutiva della scuola materna statale era ispirata al principio di una presenza suppletiva, tutt'al più integrativa, dello Stato, giammai sostitutiva dell'iniziativa privata o dell'iniziativa pubblica territoriale. Occorre precisare la normativa relativa alla scuola materna. Ricordavo anche in altra occasione che qualche Regione, quando ha inteso promuovere una legge-quadro regionale in materia di scuola materna, è stata scoraggiata da una situazione aggrovigliata, appesantita dalla proliferazione selvaggia di contratti locali tra enti ed istituzioni private in materia di gestione della scuola materna. Forse — mi permetto di ripeterlo — in difetto di una chiarezza giuridica della famosa legge n. 444, non sarebbe inopportuno verificare la situazione per predisporre eventualmente un sistematico quadro legislativo di riferimento che sia ovviamente rispettoso del pluralismo istituzionale, culturale e pedagogico.

Tornando al problema generale della scuola non statale ai vari livelli di istruzione, non starò qui a ricordare il ruolo insostituibile che essa svolge nella nostra società, il valore di stimolo al confronto e al miglioramento. Nessuno, per esempio, metterebbe in dubbio il valore della formazione professionale che viene curata direttamente da imprese industriali e commerciali. Dirò, invece, che nel contesto di quel miglioramento qualitativo della scuola italiana di cui parlavo prima, e a cui Parlamento e Governo — e non soltanto loro ma la società tutta insieme — mirano, non deve mancare il punto di riferimento della Carta costituzionale la quale consacra espressamente la libertà nella scuola e la libertà della scuola. L'articolo 33 contiene in proposito affermazioni significative.

NESPOLO. E gli oneri per lo Stato?

MEZZAPESA. Ero sicuro che mi sarebbe stata sollevata tale obiezione. Non importa qui riesumare le varie interpretazioni date a quel « senza oneri per lo Stato ». Corbino, presentatore dell'emendamento, chiarì che si voleva solo escludere la sussistenza — nel significato etimologico del vocabolo — di un diritto. Importa invece ribadire storicamente l'esigenza di conciliare la proclamata libertà della scuola con la reale, concreta possibilità di fruirne da parte del cittadino. Una volta che una scuola privata per ottenere la parità si sia adeguata nelle strutture tecnico-organizzative alle indicazioni date dalle leggi per la scuola statale, il rifiuto assoluto dell'aiuto economico diventa discriminatorio, soprattutto oggi alla luce dell'evoluzione che ha fatto la legislazione statale e regionale in materia di diritti dei cittadini. Nel campo sanitario, per esempio, una cosa sono le cliniche private, altra cosa sono quelle strutture ospedaliere autonome, non privatistiche, che si sono adeguate allo *standard* normativo degli ospedali pubblici nelle quali il cittadino infermo va a curarsi così come va nell'ospedale dell'unità sanitaria locale. Per non dire quanto avviene in fatto di politica culturale: si finanziano oggi attività culturali o educative tramite qualche improvvisata cooperativa. Non si capisce, quindi, perché debba continuare questa specie di ostracismo alla scuola non statale. Certo la legislazione in materia è carente. Ricordo l'auspicio di Gonella fatto qui in Senato nel 1948 (lo ricordo per averlo letto, ovviamente, perché allora non ero presente).

Egli affermava: « In base al criterio di parità, la Commissione per la riforma della scuola elaborerà il materiale per una legge che sostituirà definitivamente la vecchia legislazione sulle parificazioni ».

Ritengo sia necessario colmare questa lacuna. Le legislazioni di altri paesi europei sono, infatti, maggiormente esplicite nel garantire la libera scelta dei genitori. Ad esempio, in Belgio vi è il famoso « patto scolastico », stipulato nel 1958 tra il Partito socialista, il Partito liberale ed il Partito cri-

stiano-sociale, mentre in Francia vi è la legge Debré del 1977, che prevede finanziamenti per le scuole non statali.

Ci auguriamo, pertanto, che anche nel nostro paese la questione venga adeguatamente affrontata, senza vecchi pregiudizi che risentono di impostazioni ideologiche e con quella visione moderna e rispettosa del pluralismo culturale cui si è ispirata tanta parte della legislazione, statale e non statale, in questi ultimi anni.

Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, ho voluto accompagnare con alcune valutazioni e con quest'ultimo auspicio l'assenso del Gruppo della Democrazia cristiana al progetto di bilancio al nostro esame.

Desidero, inoltre, esprimere apprezzamento per l'opera, quanto più difficile tanto più meritoria, che il Ministro sta attualmente svolgendo nonostante le obiettive difficoltà di carattere finanziario e strutturale poste dalla realtà scolastica del nostro paese.

NESPOLO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, ritengo sia assai difficile — nonostante gli sforzi e la buona volontà del relatore — non convenire sulla marginalità (non certo di importanza) dei problemi della scuola all'interno delle attuali scelte governative.

Abbiamo già fatto questa affermazione di recente, nel dibattito sulle comunicazioni del Ministro della pubblica istruzione, ed intendiamo oggi ribadirla.

Noi comunisti abbiamo sempre sostenuto che la scuola è condizione indispensabile per la ripresa non soltanto economica, ma anche civile, morale e culturale del paese. Ebbene, da anni ormai il bilancio del Ministero della pubblica istruzione è, invece, caratterizzato da una serie di tagli e costituisce, di conseguenza, un terreno per operare risparmi che, alla fin fine (come già rilevato dal senatore Papalia), non hanno portato né ad una inversione di tendenza né al superamento della crisi economica che il paese attualmente attraversa.

In realtà, la medicina (questa medicina, onorevoli colleghi) proposta con il progetto di bilancio al nostro esame non solo non

consente al paese di superare la crisi, ma aggrava addirittura il male, creando situazioni di stallo e allargando il solco tra cittadini ed Istituzioni per l'incapacità della società e dello Stato di venire incontro alle loro necessità.

Noi comunisti non sottovalutiamo affatto questi problemi e non vorremmo che si ripetesse per l'ennesima volta, nell'esame di questo progetto di bilancio, una sorta di « gioco delle parti », nel quale vi sarebbero da una parte una maggioranza pensosa su come uscire dalla crisi attuale e, dall'altra, un'opposizione che non fa altro che richiedere continuamente nuove risorse, poiché non si tratta di questo.

Abbiamo da tempo sottolineato le difficoltà in cui vive e si dibatte il paese indicando, soprattutto dal punto di vista economico, rimedi che talune forze politiche considerano soltanto propaganda o espressione di concetti generici. Non è così, onorevoli colleghi. La riforma del sistema fiscale non è propaganda e non potrà essere considerata un concetto generico se il Governo sarà intenzionato a muoversi — e a muoversi in modo univoco — su questo terreno, senza l'andare e venire di dichiarazioni di Ministri spesso in contraddizione tra loro, che creano disorientamento tra i cittadini, ma con scelte precise.

Si sceglie, invece, la strada della scure, che è una strada folle e, tutto sommato, inadeguata ad affrontare i mali del paese.

Il senatore Mezzapesa sosteneva, poc'anzi, che dai documenti in esame si possono cogliere molte opportunità per un miglioramento del sistema scolastico. Ho seguito con molta attenzione il suo intervento, senatore Mezzapesa, e devo confessare che tali opportunità non mi sembra di averle colte. Credo, piuttosto, che si tratti di una sua apprezzabilissima espressione di ottimismo, che non trova, tuttavia, alcun riscontro né nella tabella n. 7 né nello stesso bilancio dello Stato, visto che, almeno per quanto riguarda il Ministero della pubblica istruzione, siamo di fronte ad uno stato di previsione che destina il 93,4 per cento della spesa al personale.

Lei, senatore Mezzapesa, sosteneva poco fa che il problema del personale è un problema importante, poiché esso costituisce un momento essenziale della formazione, per cui occorre espletare i concorsi e puntare alla qualificazione e all'aggiornamento. È necessario, allora, chiarire il significato dell'articolo 18 della legge finanziaria, in base al quale si stabilisce che non vi saranno nuove assunzioni e non si espletano altri concorsi se non entro e non oltre il 31 dicembre 1983. Bisogna, soprattutto, chiarire — lo chiedo a lei, signor Ministro — se si prevede che tutti i concorsi in atto saranno espletati per quella data e se vi sia la possibilità di deroghe a tale normativa per quanto riguarda, in particolare, gli insegnanti.

FALCUCCI, *ministro della pubblica istruzione*. Gli insegnanti ne sono esclusi, perché la legge finanziaria non include nella disciplina delle assunzioni il personale della scuola assunto sulla base della legge n. 270 del 1982 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980.

NESPOLO. La ringrazio per questo suo chiarimento, signor Ministro. Ritengo, tuttavia, che sarebbe opportuno specificare ulteriormente questo punto nel parere da trasmettere alla Commissione bilancio.

Bisogna espletare i concorsi e qualificare il personale, evitando poveri *escamotages* come quello del Ministro del tesoro, che ha recentemente rifiutato di applicare integralmente il contratto di una parte degli insegnanti della scuola secondaria perché — stando almeno ad alcune dichiarazioni rese alla stampa dal Ministro stesso — gli uffici competenti non sarebbero stati in grado di fare i necessari conteggi. Mi riferisco alla nota questione dell'8 per cento e del 2 per cento, che mi auguro sia superata.

Un dato, comunque, risulta evidente, onorevoli colleghi: la marginalità della scuola nel bilancio dello Stato. Giustamente il senatore Papalia faceva osservare che nel 1972 la voce relativa all'istruzione incideva sul bilancio complessivo dello Stato nella misura del 18,6 per cento, mentre nel 1984, a

dodici anni di distanza, essa vi incide soltanto per l'8,6 per cento.

PRESIDENTE. Questa differenza potrebbe, forse, essere determinata dalla diversità del riferimento. Nel 1972, infatti, ci si basava sul vecchio bilancio. Oggi, invece, si fa riferimento al bilancio pubblico allargato, che comprende interventi decentrati per i Comuni e le Regioni. Vorrei che lei mi aiutasse a risolvere questo dubbio.

NESPOLO. Secondo le nostre valutazioni contenute in alcune relazioni, se questo è vero...

PRESIDENTE. È cambiata la struttura del bilancio.

NESPOLO. E' cambiata la struttura del bilancio ma il fatto che questo bilancio allargato porti a questi livelli la cifra complessiva, significa che non solo da un punto di vista di politica generale, ma anche rispetto ad una politica del territorio, la scuola è considerata un problema marginale e questi dati lo confermano.

Rispetto agli Enti locali, Comuni, Province e Regioni, constatiamo in questo bilancio una diminuzione di lieve entità — mi riferisco alla tabella n. 7 — che tuttavia è significativa perché quando si tagliano 100 milioni, come avviene a pagina 157, su contributi per iniziative e strutture degli enti locali, si fa la scelta precisa di non incrementare una cifra già molto modesta e addirittura di ridurla. Ma c'è una cosa molto più grave, che riscontriamo nella legge finanziaria e che è difficile ricondurre ad una logica interna alla tabella, proprio perchè abbiamo una tabella congelata sul 93,4 per cento di incidenza per le spese per il personale. Nella legge finanziaria, come sapete, si stabilisce che ai Comuni per il 1983 verrà dato rispetto ai contributi dello Stato il 60 per cento, il restante 40 per cento si presume che verrà devoluto nel 1984: se consideriamo che vi è anche una diminuzione di 1000 miliardi sul fondo della Cassa depositi e prestiti, probabilmente questo 60 per cento diminuirà e questo, per quanto ri-

guarda la scuola, significherà che saranno penalizzati i Comuni o le Regioni più attive, che hanno lavorato ad esempio per attuare scuole materne comunali, in una situazione più volte da noi denunciata di carenza di scuole materne statali se è vero, come è vero, che ci sono oltre mezzo milione di bambini soprattutto nel Sud, che non possono accedere ad una scuola materna statale; questa norma della legge finanziaria colpirà quindi proprio quegli enti locali che, svolgendo sia un ruolo di supplenza sia un ruolo attivo, di promozione culturale e pedagogica, cercano di assicurare tutti i servizi per il diritto allo studio. Pertanto noi chiediamo che su tale norma sia espresso un parere negativo nell'ambito del parere che il relatore presenterà, perché riteniamo, ripeto, che la scuola sarà molto penalizzata da questa scelta.

Devo anche dire — ma questo non è argomento del bilancio dello Stato e lo riprenderemo in seguito — che il fatto che non sia stata neppure presentata dal Governo la legge-quadro sul diritto allo studio, ha creato non pochi scompensi e difficoltà. Non si tratta di argomenti di bilancio, ma riteniamo che in questo bilancio una voce per il diritto allo studio, una voce per quegli interventi che si concretizzano in mense, trasporti, attività sportive, sarebbe auspicabile.

FALCUCCI, ministro della pubblica istruzione. Questa voce non può stare formalmente nel nostro bilancio perché si tratta di competenze regionali e noi non abbiamo competenza di spese in materia.

NESPOLO. Non sarà questa la tabella nella quale può essere inserita tale voce, ma ho l'impressione che comunque occorra sollecitare la volontà politica di concedere questi fondi. D'altra parte credo che sarebbe assai difficile farlo in assenza di un provvedimento di legge, questo non significa che il Governo non possa presentarne uno e che il Parlamento a sua volta, autonomamente, non possa fare la stessa cosa: mi auguro che ciò accada presto, ma ritengo che tanti discorsi e tanti impegni comuni presi con molta buona volontà da tutti noi e dalla

Commissione pubblica istruzione del Senato su alcune riforme essenziali, rischiano di essere vanificati dalla mancanza di una politica programmata in questo settore.

Per quanto riguarda le riforme, lo diceva già il senatore Papalia, la cifra di 35 miliardi prevista a pagina 104 della legge finanziaria per quanto riguarda la scuola secondaria e la riforma della scuola secondaria superiore, è francamente rituale perché viene stabilita tutti gli anni ed in realtà poi non viene neppure spesa; d'altronde è vero che la riforma si deve ancora attuare e mi auguro — come tanti di noi — che si riesca a vararla da questa Commissione, ma è altrettanto vero che alcuni provvedimenti si sarebbero già potuti prendere ed è indispensabile che vengano presi al più presto e mi riferisco ad esempio all'aggiornamento degli insegnanti. Noi chiediamo che nella legge finanziaria venga anche incluso uno stanziamento per la scuola di base; ricordo che allora era ministro Bodrato, ed anche con la senatrice Falcucci più volte abbiamo espresso la comune convinzione che vi è urgenza di riformare i programmi della scuola elementare che risalgono al 1955. È stata nominata una Commissione, che poi è stata allargata, una Commissione ministeriale che ha quasi terminato i suoi lavori, che ha fatto un buon lavoro grazie al notevole impegno ed al grande contributo anche dal punto di vista del pluralismo culturale e pedagogico, che può essere utile al rinnovamento della scuola. Ma questa stessa Commissione ha espresso attraverso il documento elaborato ed attraverso i dibattiti che si sono svolti (uno dei quali con il professor Rende ed altri), il concetto che la scuola deve saper guardare a questi nuovi programmi non solo in termini di buona volontà politica — buona volontà colpevole quando si manifesta solo a parole e non è tradotta in scelte concrete — perché altrimenti questi nuovi programmi rischiano di vanificarsi, rischiano di essere uno degli elementi di discontinuità della scuola. Nelle scuole elementari si riformano i programmi del 1955, la scuola superiore è ancora regolata, come sappiamo, dalla legge del 1928, la media inferiore ha visto riformati i programmi nel 1979 ma

anch'essa soffre ancora di questa carenza di strutture; ecco perché, a nostro parere, è assai grave che per un provvedimento ed una scelta di questo genere che sicuramente richiederà una legge del Parlamento, non ci sia alcuna voce, alcuna previsione nel bilancio dello Stato e nella legge finanziaria.

Il disegno di legge finanziaria e la tabella a pagina XI dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione possono essere considerati, signori colleghi, più o meno rituali, ma la lettura puntuale di queste cifre lascia veramente sgomenti. Ribadiamo che per l'istruzione elementare si passa da 5 miliardi e 470 milioni nel 1984 a 5 miliardi e 798 milioni nel 1985 e a 5 miliardi e 929 milioni nel 1986. Non solo vi è la crisi di quest'anno, non solo vi è un bilancio straordinario — ormai di questo stiamo parlando da tanti anni — per affrontare la emergenza, ma l'emergenza in qualche modo si è aggravata, a meno che non si voglia dire che tutte queste cifre sono una sorta di tabelline da rileggere tutti gli anni ma che poi non incidono sui programmi di Governo.

Penso che non dovrebbe essere così, che una delle condizioni essenziali per governare bene sia anche quella di programmare in situazioni facili e difficili. Ecco perché, ad esempio, nella rubrica 19 di pagina XI non riusciamo a comprendere questa drastica diminuzione dal 1984 al 1985 della voce relativa all'edilizia e all'arredamento della scuola: si passa da più di 20 miliardi di lire a soli 3 miliardi 413 milioni nel 1985 e a 3 miliardi 584 milioni nel 1986.

Per quanto concerne l'edilizia scolastica, è vero — e accolgo l'osservazione del signor Ministro — che non è una voce da includere nel bilancio della Pubblica istruzione; tuttavia mi riferisco anche alle preoccupazioni del senatore Spitella — il quale nella sua relazione ha rilevato la mancanza di piani pluriennali per l'edilizia scolastica riguardanti sia la scuola secondaria sia l'università — per chiedere se sia possibile inserire nel parere alla 5^a Commissione la considerazione di tale questione, attraverso un rifinanziamento della legge n. 50 relativa all'università e della legge n. 412 relativa alla scuo-

la secondaria superiore, anche nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici. Avremo poi modo, nella Commissione competente, in Commissione bilancio e in Aula, di presentare emendamenti in proposito.

Il senatore Papalia ha già sottolineato gli aspetti importantissimi della carenza in questo bilancio delle spece previste per la ricerca scientifica e l'università. Su questi temi non aggiungo nulla, ma pongo due domande di cui una al signor Ministro. È vero che nelle more della legge n. 28, per i suoi meccanismi di applicazione, di fatto per un anno le università non hanno ricevuto i fondi per la ricerca scientifica, o meglio li hanno ricevuti e continuano a riceverli con un anno di ritardo? Non so se corrisponde a verità quanto abbiamo appreso dai giornali, relativamente al rettore della università di Lecce dimessosi perché mancavano tali fondi alla sua università. Visto che c'è stata anche una comunicazione ufficiale al Presidente del Senato, ribadendo quanto diceva il senatore Papalia, sarebbe utile partire da questo fatto per svolgere una discussione specifica.

Inoltre, per quanto riguarda la legge n. 590 istitutiva delle nuove università, visto che alla Camera vi fu un ordine del giorno votato non solo da tutti i partiti, ma fatto proprio dal Governo che affermava il solenne impegno di avviare il piano quadriennale e di stenderlo entro il novembre 1982, vorrei chiedere quali sono le intenzioni del Governo a tale riguardo o se si è cambiata idea. Chiedo, quindi, che nel parere sullo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione sia sottolineata l'esigenza dell'attivazione del piano quadriennale. Infatti è inutile parlare di riforme se poi si vara una legge che istituisce una serie di nuove università alle quali non vengono dati gli strumenti necessari per funzionare. Non voglio discutere del merito di quella legge rispetto alla quale ci astenemmo, tuttavia credo che a questo punto sia veramente un segno di serietà consentire a quelle università di funzionare, anche per poter poi verificare l'incidenza e la validità di quel provvedimento.

Concludo sollevando brevemente altre due questioni. La prima concerne gli stanziamenti per le iniziative relative all'attività sportiva previsti sia in questa tabella sia in quella del Ministero del turismo e dello spettacolo. Siamo ad una riduzione esigua — mi pare si tratti di 20 milioni — e tuttavia anche qui, come per i contributi ai comuni, opera la solita scure cieca. Invece credo che, in particolare per quanto riguarda lo sport, sia essenziale un programma non sporadico di potenziamento e di miglioramento delle strutture sportive nella scuola, programma che potrebbe essere ricompreso in quel discorso sul diritto allo studio cui accennavo prima.

La seconda questione concerne le scuole private. Al riguardo l'aumento ogni anno del contributo può essere giustificato da vari motivi; quello che, a nostro parere, non si può accettare è che continui a sussistere una situazione nella quale si tira con l'elastico, a seconda di chi parla, l'articolo 33 della Costituzione e nella quale di fatto i controlli sulle scuole private sono quasi esclusivamente burocratici e non sempre efficienti, soprattutto in un momento in cui il canale di informazione dei giovani non è più esclusivamente la scuola e sempre di più — a mio parere giustamente — si pensa ad un sistema formativo integrale dove tutto non si risolve in nuovo e migliore rapporto tra scuola pubblica e scuola privata. Vi è una serie di momenti di apprendimento del giovane che deve trovare eco e anzi collegamento con l'attività scolastica, ma questo tanto più considerando la centralità della scuola pubblica, della scuola di stato, la sua capacità di essere momento di programmazione e di coordinamento delle esperienze.

È possibile un rapporto con la scuola privata? Certo. Non credo che sia un problema da affrontare in questa sede; nel bilancio si continua, e probabilmente non si poteva fare diversamente, con la solita voce di stanziamento. Noi riteniamo che bisogna uscire da questa contrapposizione del pluralismo delle e nelle istituzioni e del « senza oneri per lo Stato », ma a una condizione: che davvero la scuola privata sia messa al servizio dell'interesse collettivo, il che signifi-

ca — parliamoci in termini molto semplici — completa gratuità della scuola, parametri pedagogici e informazioni corrispondenti a quelle della scuola pubblica, controllo effettivo da parte dei pubblici poteri dello Stato non solo sulla devoluzione ma anche sulla destinazione dei fondi, trattamento del personale corrispondente a quello del personale della scuola pubblica, gestione democratica della scuola anche attraverso l'attuazione degli organi collegiali in essere e così via.

È comunque cosa assai diversa, a nostro parere dal disegno di legge presentato dalla Democrazia cristiana nella passata legislatura, nel quale si prevedeva, tra l'altro, che venisse assegnato alle scuole private l'80 per cento del costo-alunno stabilito per la scuola pubblica. Su questo terreno, pertanto, non vi è alcuna disponibilità da parte nostra.

PRESIDENTE. E a quali condizioni sareste, viceversa, disponibili?

NESPOLO. Siamo disponibili ad un confronto, purché esso parta dal seguente dato: che il rapporto tra scuola pubblica e scuola privata deve essere ancorato alla pubblica utilità.

PRESIDENTE. Quindi, non vi è alcuna avversione di principio.

NESPOLO. Come lei ben sa, signor Presidente, non abbiamo mai fatto una opposizione di principio.

PRESIDENTE. Ritenevo, al contrario, che l'aveste fatta.

NESPOLO. Nel dibattito costituzionale su questo tema esiste, a nostro giudizio, un terreno di confronto, che, viceversa, non può esistere nel momento in cui non si aprono le scuole materne comunali perché ci sono quelle private, quando si erogano contributi senza alcun controllo, quando non si chiede alla scuola privata (alla quale, peraltro, si erogano contributi) la completa gratuità. Ritengo che anche parte del mondo cattolico possa concordare con queste affermazioni.

Non credo che si tratti di un problema di semplice od immediata soluzione. L'ho sollevato soltanto perché mi auguro che si vada oltre nella riflessione su questi temi, al di là di quanto previsto dall'articolo 33 della Costituzione.

In conclusione, signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, manifestiamo la nostra contrarietà al progetto di bilancio in esame, che non solo non risponde alla domanda di cambiamento e di maggiore qualificazione professionale che viene dalla società, ma compie — se fosse possibile — un passo indietro, rischiando di vanificare l'utilità sociale della scuola facendola precipitare in un baratro. Non crediamo di usare parole grosse nel denunciare con viva preoccupazione questo rischio.

Riteniamo, pertanto, di poter affermare che il progetto di bilancio al nostro esame debba essere modificato ed in questo senso ci attendiamo dal relatore, senatore Spitel-la, precise risposte.

KESSLER. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, dichiaro, innanzitutto, di condividere pienamente le conclusioni del relatore e del senatore Mezzapesa. Mi limiterò, pertanto, a fare alcune valutazioni e ad avanzare qualche suggerimento.

Confesso di essere rimasto colpito dalle osservazioni dei senatori Papalia e Nespolo. Non ritengo, infatti, che sia possibile fare un parametro tra le percentuali del 18,6 per cento nel 1972 e quella dell'8,6 per cento nel 1984 e dedurne, con molta semplicità, che ciò rappresenti l'indice dell'emarginazione della scuola nell'ambito del bilancio complessivo dello Stato.

Occorre, infatti, tener presente che con la legge n. 468 del 1978 è stata modificata — rispetto al 1972 — la struttura tecnica del bilancio dello Stato, che è oggi un bilancio allargato. Inoltre, si deve tener conto di altri fattori che hanno modificato il quadro complessivo del bilancio statale, per cui, nell'attuale situazione, non è più pertinente fare parametri di questo genere.

Vi è stata, ad esempio, la riforma sanitaria. La spesa sanitaria non gravava in passato sul bilancio dello Stato nella stessa

misura in cui vi grava attualmente Basta pensare, infatti, che il Fondo nazionale ha una dotazione di 34.000 miliardi, che costituiscono una quota molto elevata.

PAPALIA. Anche la dotazione del Ministero della pubblica istruzione era molto elevata!

KESSLER. Mi consenta, senatore Papalia. Non sto parlando in termini assoluti; sto parlando in termini relativi.

Occorre, inoltre, tener conto del fatto che è intervenuta la riforma autonomistica, sia pure in maniera blanda, e che, per effetto del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, vi è uno spostamento di talune voci, che in precedente erano iscritte negli stati di previsione di alcuni Ministeri e che ora compaiono nel bilancio dello Stato alla voce relativa ai trasferimenti alle autonomie locali.

Naturalmente, l'attuale situazione economica e finanziaria e l'accumulo di inflazione portano a carico del bilancio dello Stato oneri di dimensioni e quantità tali da spostare complessivamente le allocuzioni delle spese del bilancio stesso. Infatti, se si pensa che su un totale di spese di circa 322.000 miliardi si stanno per raggiungere i 60.000 miliardi solo per interessi (cifra neanche lontanamente rinvenibile nei bilanci di 10 anni fa), è evidente che il parametro tra il 18,6 per cento del 1972 e l'8,6 per cento del 1984 risulta, a mio avviso, incompleto.

Occorre ricordare che in quel periodo si riteneva, rispetto ai bilanci di altri paesi europei, che avvicinarsi al 20 per cento di spese per la sola istruzione fosse l'*optimum*. Oggi la situazione è cambiata non soltanto in Italia, ma anche nel resto dell'Europa a causa di trasformazioni derivanti sia dalla crisi economica che da riforma di carattere prevalentemente sociale, per cui, nei bilanci di altri paesi europei, una percentuale così elevata non la si rinviene più

PRESIDENTE Siamo, press'a poco, sulla media europea.

KESSLER. Sì, siamo sulla media europea. Non si può, pertanto, dedurre dal raf-

fronto tra le cifre relative al 1972 e quelle relative al 1984 che vi sia una volontà di emarginare la scuola. Non è assolutamente così.

Dopo di che, naturalmente, il dire che la spesa complessiva che il nostro bilancio 1984 riserva a questo comparto sia sufficiente, tanta o poca, è un altro discorso. Però bisogna tener conto che anche la spesa per il comparto della scuola non può essere ricavata e ritagliata se non nel quadro complessivo delle disponibilità presenti nel nostro bilancio. In questo caso, sono dell'opinione del collega Mezzapesa, non voglio dire che qui c'è tutto, anzi su qualche punto concordo con quanto hanno detto i due colleghi senatori comunisti, ma complessivamente credo che lo sforzo che compare nel bilancio dello Stato questo anno sia considerevole, se si tiene conto, come rilevava il senatore Mezzapesa, che il 93-94 per cento della spesa è per il personale; infatti l'aumento che c'è stato tra il 1983 ed il 1984 per il personale, è un aumento di spesa rilevante, soprattutto tenuto conto del fatto che a fronte di una diminuzione graduale della popolazione scolastica rimane fermo il numero degli addetti a tale struttura. Da questo punto di vista io dico, signor Ministro, che l'importante è utilizzare bene e nella maniera più efficiente possibile il patrimonio vero della scuola ed allora si dovrà parlare di spesa produttiva.

Su un punto anch'io, signor Ministro, mi permetto di soffermarmi, si tratta del tema l'edilizia universitaria; attualmente non c'è nessuno strumento per poter affrontare neanche in termini parziali problemi di edilizia universitaria ma, pur tenendo conto della situazione generale che non ci consente di fare grandi programmi, sarebbe comunque opportuno fare qualcosa. La collega Nespolo faceva riferimento ad un ordine del giorno votato alla Camera da tutti i partiti ed accettato dal Governo e richiamava l'impegno della legge n. 590; io vorrei richiamare, se permette senatrice Nespolo, la seconda parte di quell'ordine del giorno accettato dal Governo, che faceva riferimento appunto alla edilizia universitaria. Mi rendo conto che nel quadro generale se dovessimo

reperire dei fondi dovremmo anche collocarli all'interno di questo bilancio; io la pregherei, signor Ministro, di fare — non dico subito, naturalmente — una riflessione per vedere se è possibile operare un'economia su qualche spesa meno urgente e ricavare quel poco che consenta alle università, soprattutto le nuove, di impegnare qualche fondo in acquisto di terreni. È vero infatti che il Governo, proprio per sopperire alla mancanza di fondi per l'edilizia universitaria ha affermato che le università possono accedere ai finanziamenti del FIO anche per opere di edilizia universitaria, ma occorre che siano progetti immediatamente esecutivi il ché è giusto nella logica e nella filosofia che ha ispirato e che ispira anche nel bilancio odierno il FIO. Tuttavia, se le università non possono acquisire preventivamente i terreni, una parte dei loro programmi sono nella pratica impossibilità di divenire immediatamente esecutivi, condizione questa, ripeto, necessaria per poter accedere a quel fondo. Quindi se fosse possibile all'interno di questo bilancio risolvere questa situazione, credo che faremmo veramente opera meritoria. Quando ci si trova in situazioni di ristrettezza come quella in cui siamo, bisognerebbe sfruttare pienamente i fondi disponibili; non so, perchè si tratta di notizie di cui non ha esatta verifica, se ci siano ancora delle assegnazioni alle università sui fondi della legge n. 50 del 1976 che poi per varie ragioni alcuni atenei non sono stati nella pratica possibilità di utilizzare ma, ripeto, se in una situazione di ristrettezza come questa fosse possibile raggranellare qualche fondo, si potrebbero non dico risolvere tutti i problemi ma quanto meno utilizzare lo strumento del FIO.

Un secondo punto sul quale anche io vorrei intrattenermi è il riordino dell'Amministrazione della pubblica istruzione come ha fatto egregiamente anche il senatore Mezzapesa. Credo che uno dei problemi più importanti sia proprio quello del riordino dell'Amministrazione di questo ministero che ha alle sue dipendenze — non dimentichiamolo — 1.140.000 dipendenti. Non c'è azienda in Italia e probabilmente in Europa, che abbia alle sua dipendenze un così alto nu-

mero di persone con tutte le conseguenti difficoltà di gestione. È stato messo in atto negli ultimi anni un certo decentramento ed io mi permetto di chiedere, signor Ministro, se ci sono al riguardo programmi o studi e a che punto eventualmente siamo. Ritengo che in momento come questo, in cui la scuola sta uscendo da una crisi che l'ha percorsa per anni, potrebbero essere maturi i tempi per cercare di dare efficienza a questo corpo così enorme, quella efficienza che — occorre ammetterlo — oggi manca. I ritardi che sono stati lamentati esistono e mi rendo anche conto di quanto siano fatali in una situazione di questo genere. È certo che fintanto che non riusciamo a collocare nella scuola il personale nel tempo giusto, il giorno in cui le scuole cominciano, e non riusciamo a mantenerlo per il tempo sufficiente senza continuare a cambiare durante l'anno professori, maestri, eccetera, non si tratta tanto di questione di fondi o di strutture, ma di organizzazione; mi rendo conto delle difficoltà, dei diritti dell'uno o dell'altro, ma i diritti degli alunni e delle famiglie non devono venire dopo quelli dei singoli, questo è uno dei problemi fondamentali. Ripeto, mi rendo ben conto delle difficoltà, ma bisognerebbe avere il coraggio di decentrare di più, di modificare il modello organizzativo complessivo.

Un ultimo chiarimento, signor Ministro, che forse è un po' « *Cicero pro domo sua* », perchè le leggi sono leggi. Vedo al capitolo 4103 che è stato collocato, come la citata legge n. 590 imponeva, il capitolo dell'università di Trento e vedo collocata per l'anno scorso una somma di un miliardo e 400 milioni, che per quest'anno è ridotta ad un miliardo 260 milioni. Probabilmente al momento della formazione e presentazione del bilancio si tratta di una somma indicativa perchè il meccanismo previsto dall'articolo 44 della stessa legge n. 590, che stabilisce i criteri attraverso i quali viene assegnata la somma, non aveva trovato ancora completa attuazione; proprio in questi giorni il Ministro della pubblica istruzione ha dato parere favorevole al Tesoro sul sistema istituzionale previsto, collegato con il sistema di autonomia locale per la defini-

zione della spesa, di cui si attende il visto del decreto e che è molto superiore a quella forma. Poi, l'università non può più ricorrere, come le altre, ai singoli capitoli della ricerca scientifica, delle altre spese di funzionamento e così via. Per cui credo che con questa impostazione di bilancio non sarebbe assolutamente possibile assolvere al meccanismo e a quanto stabilito dall'articolo 44. La pregherei, quindi, di verificare per provvedere ad un adeguamento commisurato alle indicazioni dello stesso Ministero del tesoro.

PANIGAZZI. Signor Presidente, il mio intervento si limiterà a dessere una semplice dichiarazione di adesione ed esprimerà un consenso alla relazione svolta dal senatore Spitella sul disegno di legge finanziaria e sulla tabella n. 7, sulla quale oggi iniziamo il nostro dibattito al termine del quale saremmo tenuti ad esprimere un giudizio.

Parlando a nome del mio Gruppo, ritengo che questa relazione sia stata chiara ed esauriente, ma soprattutto realistica tanto che nel corso dell'esposizione sono affiorate e sono state messe in evidenza con sufficiente chiarezza e con obiettività alcune carenze — lo ribadiamo anche noi — in taluni settori di intervento. Tuttavia questi vuoti, a mio parere, non devono essere considerati lacune, tagli sconsiderati o decisioni irresponsabili così come è stato affermato in qualche intervento. Siamo convinti che questo bilancio non vada verso il declassamento dell'istruzione pubblica — tengo a ribadire tale concetto — verso la caduta verticale della scala dei valori nel campo culturale, educativo e pedagogico fatti propri in tutti questi anni. Anzi ritengo che a tutti i livelli del mondo della scuola è in atto una riqualificazione che va da una maggiore preparazione del personale docente, dal maggior impegno e dalla maggiore formazione degli studenti alla maggiore partecipazione alla vita attiva e alle scelte della scuola da parte dei genitori.

Siamo soprattutto convinti — tornando al bilancio — che esso sia vero, di una verità che in questo momento può anche far nascere in noi titubanze e perplessità e che

ci può far riflettere, ma siamo consapevoli che il bilancio della Pubblica istruzione non poteva essere privilegiato, non poteva rimanere estraneo alla crisi reale ed economica che purtroppo sta attraversando il nostro paese.

Questo doveva essere un momento di riflessione; dovevamo impostare così il bilancio che è rigido, ma che giustamente vede preminenti le spese correnti, diciamo obbligatorie, su tutti gli altri impegni. Vi sono poi fundamentalmente delle voci che offrono maggiore garanzia affinché il bilancio non sia soltanto una sommatoria di stanziamenti, ma uno strumento contabile di operatività e di positiva qualificazione nel campo degli interventi che faranno seguito alle istanze che ci pervengono dal mondo della scuola.

Ho voluto fare delle semplici dichiarazioni di adesione e voglio ribadire che, per le convinzioni che ho e che mi sono venute anche dalla relazione del collega Spitella, il mio Gruppo esprime voto favorevole.

BIGLIA. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, il mio breve intervento prende le mosse innanzitutto da una considerazione elementare: cioè che in sede di espressione di un parere sul bilancio della Pubblica istruzione non ci si può fermare ad esaminare soltanto quello che è scritto nella tabella, ma si deve necessariamente pensare anche a quello che scritto non è. Si deve pensare a quello che si vorrebbe che il bilancio della pubblica istruzione comprendesse e che invece nell'attuale frammentazione dei compiti non comprende.

Inizierò dall'osservazione di fondo fatta dal relatore Spitella, ossia che la scuola è uscita da quello stato di crisi che ha attraversato negli anni passati, osservazione ripresa anche nell'intervento del collega Mezzapesa. Posso anche credere nel valore della contestazione, però, poichè credo nello stato rappresentativo, dico che la contestazione ha un senso se si incanala negli strumenti che l'ordinamento giuridico ha previsto per la rappresentatività. Quindi considero un fenomeno assolutamente negativo la crisi che ha attraversato la scuola, e mi pare che il

giudizio del relatore Spitella sia nello stesso senso. Tuttavia mi pare di dover considerare questo: che la generazione del '68, come la chiamiamo noi in Italia (usando un'espressione francese perchè nel nostro paese gli eventi ritardarono rispetto a quel maggio) quella generazione che era sui banchi di scuola nel 1968, adesso è finita (attraverso quella non lodevole manifestazione — esperimento dei corsi abilitanti — e non sempre attraverso quella) sulle cattedre. Quindi, quando ci lamentiamo perchè diciamo che il 93,4 per cento della spesa di questo bilancio è destinato al personale, hanno ragione i colleghi Mezzapesa e Kessler nel rilevare che, in fondo, per questo tipo di bilancio, quella per il personale è una spesa produttiva; però viene da porsi una domanda: se il personale docente che abbiamo sia il migliore, se la sistemazione che adesso gli vogliamo dare, in tempi affrettati, per portarlo definitivamente in cattedra e abolire il precariato, sia la strada più meditata, più ponderata per avere domani una scuola migliore. Viene il dubbio (che trapelava anche dalla relazione — ma forse ho letto male tra le righe — che il personale oggi abbia bisogno di riqualificazione. È questo il punto in cui, secondo me, è carente il bilancio che ci viene presentato.

Abbiamo ancora sentito parlare — nell'intervento del collega Mezzapesa — del contratto collettivo. A questo proposito devo dichiarare, senza timore di essere impopolare, che non vedo nel contratto collettivo uno strumento valido per i dipendenti pubblici: questo vale per gli enti locali e per qualsiasi organizzazione che abbia alle proprie dipendenze i lavoratori pubblici

Infatti, il contratto collettivo ha un significato quando vi sono da una parte i lavoratori e dall'altra i datori di lavoro, mentre non ha senso se da una parte vi sono i lavoratori e dall'altra il legislatore.

Pertanto, introdurre lo strumento del contratto collettivo comporta che ogni due o tre anni ci si trovi di fronte, ad esempio, a blocchi degli scrutini o degli esami. Il meccanismo del rinnovo del contratto è, a mio avviso, già dannoso nel settore privato, anche se in quel caso il prezzo viene

pagato dai lavoratori e dagli imprenditori. Nel settore della scuola lo è ancora di più, poichè il prezzo viene pagato da un particolare tipo di utenza, costituito dagli studenti. Non mi sembra, quindi, che questo sia un metodo da condividere.

In base alla recente sentenza n. 307 della Corte costituzionale, talune entrate che lo Stato aveva ritenuto di poter avocare a sé devono, invece, rimanere alle Regioni. Ora, il progetto di bilancio al nostre esame era stato impostato sulla base di determinate previsioni; la sua impostazione era stata, inoltre, proiettata nel futuro e tutto ciò comporta anche un obbligo di restaurazione. Ritengo che sarebbe opportuno avere qualche chiarimento in proposito, dal momento che eventuali tagli o modifiche dovrebbero in qualche modo essere recuperati con modifiche alle previsioni di bilancio.

Inoltre, talune entrate vengono delegate ad altri enti; ad esempio, si ricostituisce, in omaggio all'autonomia degli enti locali, quell'autonomia impositiva che era pressochè scomparsa per effetto della riforma del 1972. Si attribuiscono, poi, ai Comuni — anche se provvisoriamente — nuove entrate, strettamente collegate con il meccanismo dell'inflazione e con il concetto di spesa storica. Questo, tuttavia, è solo un primo passo verso l'autonomia impositiva dei Comuni. Sarebbe, pertanto, opportuno delegare agli enti locali talune competenze che sono attualmente a carico del bilancio dello Stato.

Mi riferisco, in particolare, alla scuola materna ed elementare, il cui onere dovrebbe, a mio avviso, essere delegato ai Comuni e alle Regioni, trattandosi di enti dotati di nuove capacità di spesa. Ciò anche al di là di quanto stabilito dall'articolo 117 della Costituzione, dato che questo articolo prevede che possono essere delegate alle Regioni competenze legislative e amministrative ed ulteriori materie.

Per quanto riguarda il giudizio sulla marginalità del settore della scuola nelle scelte governative, esso non può essere, a mio parere, ricollegato soltanto al confronto tra le percentuali del 1972 e del 1984, anche se condivido le osservazioni avanzate in proposito da alcuni colleghi. Bisogna, infatti,

sottolineare che molte cose sono cambiate non solo perchè l'attuale bilancio ha una impostazione diversa rispetto al passato, ma anche perchè, essendo intervenute nuove necessità di spesa, le dotazioni non possono rimanere le stesse. Tanto per citare un esempio, il carico della riforma sanitaria incide necessariamente sulle proporzioni e le altera.

Gli stanziamenti di bilancio per il settore della Pubblica istruzione aumentano, rispetto al precedente esercizio, in percentuale di gran lunga inferiore al tasso di inflazione. Ritengo che questo sia un dato più che eloquente per indicare che, nel complesso, il settore della scuola compie un passo indietro in termini di valore.

Annuncio, pertanto, il voto contrario del Gruppo del Movimento sociale italiano — Destra nazionale al progetto di bilancio al nostro esame.

FERRARA SALUTE, *relatore alla Commissione sulla tabella n. 21*. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, farò alcune considerazioni di carattere generale, iniziando con una osservazione che può apparire banale ma che mi sembra, invece, importante.

Si parla di bilancio, di spese e di fondi insufficienti per colmare i bisogni attuali e futuri del Ministero della pubblica istruzione. Si parla sempre di spese, mentre in realtà si dovrebbe, a mio avviso, parlare di debiti. Non si deve, infatti, dimenticare che si sta discutendo di impegni assunti sulla base della previsione di circa 100.000 miliardi di disavanzo, su una realtà che comprende, tra l'altro, un capitolo di estrema importanza, costituito dall'accensione di prestiti, rispetto al precedente esercizio, per un ammontare di 40.000 miliardi in più.

In altre parole, non si fa riferimento ad una situazione di emergenza prevista o temuta, ma ad una situazione di emergenza di cui siamo pienamente consapevoli e che è già alle nostre spalle, ad una realtà di disavanzo le cui caratteristiche sono rappresentate dall'assoluta rigidità del capitolo relativo alle entrate.

Anche se fosse possibile materialmente e tecnicamente — non dico politicamente —

rientrare in tempi ragionevoli dalla previsione relativa ai 40.000 miliardi di evasione fiscale, si avrebbe pur sempre un disavanzo di 60.000 miliardi. Pertanto, si sta esaminando un progetto di bilancio elaborato sulla base di una spesa che è, in larga parte, costruita sul disavanzo. Se ne deduce, quindi, che non è possibile avanzare proposte di aumenti di spesa che non comportino mutamenti nei rapporti tra i vari capitoli di bilancio.

Per cui io credo che per esempio quando il collega Papalia faceva una serie di proposte di aumento di stanziamenti di bilancio che, se non erro, arrivano ad una cifra dell'ordine di un centinaio di miliardi, penso che dovrebbe indicare da quali capitoli...

MASCAGNI. Li ha indicati.

FERRARA SALUTE, *relatore alla Commissione sulla tabella n. 21*. Comunque il criterio generale è che noi ci troviamo in una situazione in cui, se ci muoviamo con senso di responsabilità, dobbiamo effettivamente limitare al massimo le nostre prospettive immediate di miglioramento sia per quanto riguarda la posizione relativa del bilancio della Pubblica istruzione nell'ambito generale del bilancio dello Stato, sia per quanto riguarda le cifre assolute di esso. Quindi non si può aggiungere una lira in senso assoluto al bilancio, si può semmai discutere all'interno del bilancio stesso; a questo punto devo dire che considerata l'urgenza temporale, considerato che nella concezione strutturale fondamentale questo bilancio non ha niente di particolarmente nuovo rispetto ai bilanci degli anni passati, il discorso si presenta più come discorso di politica della Pubblica istruzione e non come immediatamente legato al bilancio.

Mi sembra una constatazione che doveva essere fatta, sulla quale richiamo l'attenzione di tutti i colleghi, soprattutto di coloro che provengono dal mondo della scuola e che hanno vissuto in esso, perchè siamo portati a dare naturalmente una grande importanza al bilancio della Pubblica istruzione, a sentirlo come qualcosa che ci ri-

guarda personalmente e che conosciamo per esperienza diretta.

Come giudizio generale, io credo che il problema fondamentale della Pubblica istruzione sia di revisione di alcune distribuzioni interne, di alcune posizioni relative delle varie voci e soprattutto sia più un problema di efficienza e di qualità che non un problema di spesa. Considerando che il problema di aumentare le spese non si pone, a nostro parere si può porre il problema della diversa distribuzione dei capitoli e si devono porre in prospettiva, nell'ambito della discussione sul problema della politica della Pubblica istruzione, una serie di problemi anche marginali che tuttavia in un bilancio come il bilancio complessivo dello Stato, che si pone sempre in termini di disavanzo, hanno un significato.

In riferimento alla voce che maggiormente colpisce la nostra sensibilità di uomini di scuola, di studiosi attenti a questi problemi, ossia la voce « Ricerca scientifica », vorrei osservare che probabilmente se si disaggrega questa voce e si esamina cosa si intende in Italia per necessità finanziaria della Ricerca scientifica, si troveranno capitoli che vanno aumentati e capitoli che per qualche anno si possono diminuire. Noi tutti sappiamo che proprio in questo ambito si è verificato un fatale, singolare processo, un circolo vizioso per cui la consapevolezza culturale e politica della disponibilità dei fondi per la ricerca, la promozione di studi, la disponibilità di materiale di vario genere, la modernizzazione di impianti, ha originato perfino la tendenza a creare progetti di spesa di cui non si sentiva oggettivamente nessun bisogno, soprattutto considerando che ci troviamo — in rapporto ad altri paesi del mondo — in una condizione di relativa povertà. Quindi, pur riconoscendo che certe soluzioni, certe disponibilità rispetto al progetto ideale di ricerca, di scuola, di università, di educazione nazionale sono misere, modeste, occorre accettarle con il massimo di cui noi possiamo disporre per un ragionevole numero di anni. Non c'è dubbio che esiste, a mio avviso, una serie di spese per la ricerca scientifica nelle facoltà umanistiche che sono il prodotto di « mo-

de » di lavoro delle facoltà stesse e che potrebbero essere ridotte nelle loro dimensioni.

Sarebbe invece molto più importante la tutela del mantenimento del patrimonio esistente sia di materiale, sia di capacità e di attitudini di lavoro. Voglio dire con questo che si può lavorare molto all'interno del bilancio della Pubblica istruzione, ci sono pericoli di spreco che comunque sono marginali, ma resta il fatto che noi sappiamo benissimo quale è l'impostazione di fondo, storica, che nella Pubblica istruzione in Italia fa sì che in effetti questo bilancio che sembra ridotto, in realtà è un bilancio estremamente rigido soprattutto per la grande parte dedicata al personale: ho osservato che il personale insegnante e non insegnante nella scuola è un po' come i militari, nel bilancio è indice della produttività. Non mi sembra che ci siano problemi di modifica su questo bilancio che debbano incidere sull'aumento della spesa, non mi sembra che allo stato dell'analisi della situazione sia opportuno introdurre modifiche, emendamenti che spostino all'interno destinazioni e criteri perchè questo corrisponderebbe allo stato attuale ad una valutazione affrettata — seppur fondata sull'esperienza e sulla conoscenza — di bisogni che esigono invece una maturazione più lunga, una discussione di carattere politico che è generale e specifica sulla istruzione pubblica in Italia e che quindi semmai si possono riservare alla elaborazione dei futuri momenti legislativi, sempre tenendo conto del rapporto tra entrata e spesa, delle esigenze generali delle poste di disavanzo, che possano intervenire a modificare certe situazioni attuali di bilancio.

Personalmente, e a nome del Gruppo che rappresento, approvo il bilancio di previsione del Ministero della pubblica istruzione con delle riserve che non attengono all'immediato, ma che sono la constatazione dei problemi aperti relativi alla modificazione, alla crescita, alla rivalutazione, al riesame del settore, problemi che non generano sempre un accrescimento ma anche, in qualche caso, una diminuzione di spesa. Infatti si deve considerare oltre alla diminuzione del-

la spesa persino un incremento della produttività della scuola che oggi in certi suoi punti viene, più che aumentata, all'apparenza inflazionata da un movimento dinamico di sperimentazione e di arricchimento di possibilità che sono molto più esteriori e legate alle mode del momento che ai successi di fondo.

Ripeto, il mio giudizio positivo è fondato sulla necessità dello *status quo*; ritengo che non vi sia bisogno di alcuna modifica di carattere assoluto e che le eventuali modificazioni di criteri o di prospettive debbano essere legate ad una rivalutazione: da una parte ad un maggior sforzo di fantasia nella ricerca della soluzione di certi problemi e dall'altra all'abbandono di certe impostazioni che sono diventate vecchie, probabilmente perchè legate a un momento di scoperta di nuove funzioni, di nuove possibilità, ormai però superate. Forse esse oggi sono molto meno sentite di quanto lo fossero al momento della loro scoperta; hanno già fatto la loro parte di rinnovamento, hanno già introdotto criteri nuovi, ma ora ci troviamo nella fase in cui vanno riviste alcune nostre abitudini che ci portano a considerare indispensabili certe spese, certe strutture, certi comportamenti, certe trattative che probabilmente molto indispensabili non sono più. Anzi, in qualche caso sono la ripetizione di abitudini, a volte privilegiate, che si sono acquisite negli anni in cui queste cose rappresentavano effettivamente momenti di rottura e di crescita del sistema nel suo complesso.

Concludo, rifacendomi alla parte iniziale del mio intervento. Ricordiamo sempre tutti che ragioniamo su dei debiti, non su altro e che quindi non esiste altra possibilità se non un'analisi qualitativamente diversa, una discussione su possibili alternative, ma sempre nell'ambito di questa consapevolezza senza la quale rischiamo come Commissione e come singoli di esercitare all'interno del Parlamento, nel suo complesso e nel rapporto tra minoranza e maggioranza, e tra Parlamento e Governo una funzione corporativa. Dobbiamo, nel valutare queste esigenze di bilancio nella loro particolarità, tener conto del quadro generale

perchè prima ancora che membri della Commissione pubblica istruzione siamo membri del Parlamento nel suo complesso il quale, non per caso, ha al suo esame sia il disegno di legge finanziaria sia il bilancio di previsione.

PRESIDENTE. Devo chiedere al signor Ministro e ai colleghi un attimo di indulgenza. Rappresento qui anche un Gruppo politico che deve pur far sentire la sua voce. Ho già avuto occasione di dire che, se mi accadrà di manifestare opinioni dissenzianti da quelle della maggioranza che mi ha eletto, le manifesterò sempre da quei banchi e pregherò in tale occasione uno dei Vice presidenti di presiedere la seduta in mia vece. Tuttavia questa volta non mi devo dissociare dalla maggioranza e quindi ritengo di poter parlare rimanendo seduto in questo posto.

Non avanderò, signor Ministro e signor relatore, delle critiche ma delle richieste di chiarimento e farò anche qualche raccomandazione. Devo premettere che ho molto apprezzato la distinzione ora fatta dal senatore Ferrara Salute, ossia quella tra bilancio e politica scolastica in quanto lo stesso bilancio è uno strumento che può essere applicato e reso operante al servizio di differenti politiche scolastiche. Egli ha fatto un perspicuo esempio per dimostrare tale distinzione riferendosi al capitolo relativo alla ricerca scientifica.

Ora, senatore Papalia, devo dirle che sono perfettamente d'accordo con il collega sul fatto che lo stanziamento previsto dal capitolo in questo bilancio è più che sufficiente: si tratta solo di vedere come vengono spesi questi soldi. E devo dire — a quanto mi risulta — che i fondi previsti in alcuni casi sono spesi bene, in maniera produttiva.

Ho avuto occasione di leggere di recente il rapporto che il Consiglio internazionale per il progresso delle università, costituito da professori di differenti nazioni, ha redatto e divulgato sulla nostra università nel 1982. Secondo me è un rapporto elaborato molto seriamente, che contiene non pochi rilievi al nostro ordinamento universitario e

al funzionamento dei nostri atenei; ma ciò che più mi ha colpito è la nota del professor Wood sulla ricerca scientifica universitaria nel nostro Paese allegata a questo rapporto. Essa elogia la ricerca scientifica universitaria italiana e cita rami di ricerca che conosco anch'io e che hanno valore internazionale. Questa nota — torno a ripetere — mi ha stupito proprio perchè è allegata ad un rapporto più negativo che positivo sulle nostre università.

Tornando al problema generale, so bene che esistono degli sperperi nel campo della ricerca scientifica e questi derivano dalla ricerca spicciola, fatta dai singoli professori e scarsamente controllata. Signor Ministro, secondo me si possono fare delle economie non già sottraendo certe somme da tale capitolo, ma spendendole meglio perchè ora sono spese male. Vorrei chiederle — se la Commissione sarà d'accordo — di venire un giorno a fare un'esposizione precisa della situazione della ricerca scientifica che rientra nella competenza del suo Ministero, attraverso le risposte che vorrà fornire a un questionario che potremmo elaborare in Commissione.

Ho voluto ricordare soprattutto ai colleghi comunisti la pregevole distinzione fatta dal senatore Ferrara Salute e torno a ripeterla: una cosa è il bilancio, un'altra la politica scolastica.

MASCAGNI. Sono cose che si pensano anche se non vengono dette.

PRESIDENTE. Ma non le avete dette.

MASCAGNI. Tante cose non si dicono.

PRESIDENTE. Comunque non ho ben capito la critica rivolta da voi al bilancio e quella, viceversa, rivolta alla politica scolastica.

Vorrei ora aggiungere poche cose. Signor Ministro, ho notato che la somma occorrente per pagare i fitti dei locali di cui ha un bisogno indispensabile il Ministero della pubblica istruzione è salita per il 1984 a un miliardo e 600 milioni. Ricordo che quando fui Sottosegretario per la pubblica istru-

zione mi dedicai a tale problema, avviando un certo progetto di costruzione della sede del Ministero. Ora, spendendo un miliardo e 600 milioni di lire per l'affitto di locali, commettiamo veramente un errore economico; infatti se totalizzassimo questi soldi avremmo una somma di denaro più che sufficiente per costruire una sede unificata per il Ministero della pubblica istruzione che oggi, se non erro, è sparso in tredici sedi. Oltre tutto ne è danneggiata anche la funzionalità. Mi permetto, quindi, di farle una raccomandazione a tale riguardo; infatti non ebbi tempo nella mia brevissima stagione ministeriale, però avevo già dato l'ordine al competente direttore generale di riattivare quella pratica che avevo impostato qualche anno prima da Sottosegretario.

Si tratta, a mio avviso, di un problema da affrontare.

Vorrei ora chiederle un chiarimento, onorevole Ministro. Sono rimasto stupito nel constatare che il capitolo relativo alle supplenze temporanee sia diminuito di 28 miliardi, raggiungendo un ammontare di 795 miliardi e 650 milioni. Se sommiamo questa cifra con quella relativa agli oneri previdenziali, noteremo che la spesa complessiva supera i 1.353 miliardi. Ora, l'applicazione della legge n. 270 del 1982 — che, come lei ben sa, ha istituito i ruoli aggiuntivi — avrebbe consentito una maggiore autonomia su tale capitolo.

Come lei ricorderà, onorevole Ministro, con la citata legge n. 270 del 1982 intendevamo eliminare le cause di riproduzione del precariato, che è, a mio avviso, la sventura principale che pesa sulla scuola italiana, anche perchè acquisisce poi il diritto ad un inserimento nei ruoli. Oggi, rispetto a taluni insegnamenti, abbiamo un corpo docente in eccedenza. Pertanto, la mia preoccupazione è che la previsione di spesa relativa alle supplenze temporanee costituisca, per così dire, la spia della mancata eliminazione delle cause di riproduzione del precariato. Se non risolveremo questo problema, non potremo, in futuro, sottrarci alla legittima richiesta dei precari di essere inseriti nei ruoli, ci siano o meno posti disponibili.

Condivido quanto osservato dal senatore Kessler in relazione alla riforma dell'Amministrazione, che è stata inserita nel provvedimento relativo alla scuola secondaria superiore. Il senatore Ferrara Salute, in proposito, faceva notare l'incongruità di mettere insieme materie tanto disparate. Esprimo anch'io l'auspicio che si affronti la questione separatamente, in un disegno di legge organico.

Ricordo che quando ero Ministro della pubblica istruzione ebbi a dire (credo proprio qui in Senato) che se avessi avuto facoltà di scegliere tra le varie riforme possibili e necessarie non avrei esitato a dare priorità alla riforma dell'Amministrazione, che è, a mio avviso, indilazionabile. Purtroppo, non mi fu possibile scegliere, poichè si rese necessario dare corso con urgenza alla riforma universitaria.

Sulla riforma dell'Amministrazione sono stati raccolti molti pregevoli studi e si può dire che vi sia anche un certo consenso politico. Forse non sarà la riforma più urgente, ma è certamente quella politicamente più facile. Sarebbe, pertanto, opportuno — come ripeto — esaminarla separatamente, poichè il portarla avanti insieme con altri provvedimenti potrebbe essere, a mio avviso, molto rischioso.

Vero è che i sostenitori del provvedimento nel quale tale riforma è inserita giurano, ormai, sulla sua rapida approvazione e non sarà certo il mio dissenso, onorevole Ministro e onorevoli colleghi, a ritardarne l'iter, che potrebbe, tuttavia, incontrare talune difficoltà. La sua storia, infatti, non ci conforta nel prevedere una sua approvazione in tempi brevi.

Lei, onorevole Ministro, sarà certamente a conoscenza del rapporto del Comitato nazionale per la sperimentazione, approvato nel novembre dello scorso anno e pubblicato alcuni mesi fa. In quel rapporto si muovono pesanti critiche alla sperimentazione, così come è stata attuata negli ultimi anni ai sensi dei decreti delegati, e se ne enunciano nuovi criteri. Gradirei, pertanto, che il Ministro ci desse garanzie in ordine alla possibilità di applicare i nuovi

criteri di sperimentazione a partire dall'anno scolastico in corso.

Vorrei anche chiederle, onorevole Ministro, se sia possibile calcolare l'ammontare della spesa finora sostenuta per la sperimentazione, anche se mi rendo conto che non è facile, dal momento che i capitoli di spesa relativi al personale sono capitoli, per così dire, indiscriminati. Ritengo, tuttavia, che per gli uffici competenti del Ministero non dovrebbe essere impossibile disaggregare tali capitoli e ricavarne la cifra relativa alle spese per la sperimentazione. Ciò servirebbe soprattutto a farci un'idea di quanto questo settore abbia gravato finora sul bilancio dello Stato.

Nel concordare con il senatore Ferrara Salute in merito alla necessità che non si modifichino i capitoli di spesa, esprimo il voto favorevole del Gruppo liberale al progetto di bilancio al nostro esame.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

SPITELLA, relatore alla Commissione sulla tabella n. 7 ed estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195. Signor Presidente, signori colleghi, sarò molto sintetico per poter consentire al Ministro di svolgere la sua esposizione con la massima ampiezza.

Il dibattito, a mio avviso, ha già chiarito a sufficienza il significato dei problemi fondamentali che sono stati sollevati, soprattutto da parte dei senatori Papalia e Nespolo. Infatti, negli interventi degli oratori della maggioranza è stato adeguatamente ripreso il tema dell'entità degli stanziamenti destinati alla Pubblica istruzione, del loro giusto valore e del rapporto con la situazione generale. Pertanto, non ho molto da aggiungere.

Se volessimo fare una valutazione precisa in ordine all'interrogativo riguardante l'emarginazione o meno della scuola — ho tentato di farlo, ma i dati non sono facilmente reperibili — dovremmo andarci a riguardare gli stanziamenti destinati alla Pubblica istruzione e alla cultura in generale negli ultimi dieci-quindici anni: ci renderemmo conto che vi è stata una progressione che

definirei di eccezionale rilievo, perchè dai 2.500-3.000 miliardi stanziati per la Pubblica istruzione circa dieci anni fa, siamo arrivati a 23.000 miliardi. Certo bisogna considerare la svalutazione e tutto il resto ma credo di poter confermare quanto mi sono permesso di dichiarare nella relazione, e cioè che il volume di spesa destinato alla Pubblica istruzione è di grande rilievo e di questo siamo tutti consapevoli: la media europea è rispettata.

È vero che esiste la variazione, che è stata evidenziata dal senatore Papalia, dal 18 per cento all'8 per cento, ma vi è da rilevare anche quanto è stato sottolineato negli interventi successivi, per cui il bilancio dello Stato di oggi non è neanche lontanamente comparabile con quello di dieci anni fa; questa percentuale non ha quindi un significato proprio, caso mai lo ha il rapporto della cifra destinata all'istruzione con quella del prodotto interno lordo, delle vere risorse del nostro paese.

Giustamente — e lo diceva anche il senatore Ferrara Salute, riprendendo in qualche modo quanto avevo già affermato nella mia relazione — non dobbiamo ragionare sui debiti ma tenere conto delle nostre disponibilità, che non sono 270.000 miliardi, ma, sì e no, 200.000 miliardi.

Dobbiamo inoltre tenere conto del grande sforzo che la collettività sostiene in altri settori, come in quelli della previdenza e dell'assistenza, che si sono ingigantiti, e considerare anche la crescente mole dei trasferimenti agli enti territoriali. In riferimento infatti a questi ultimi, dobbiamo considerare la realtà intorno al 1972, quando i Comuni e Province si muovevano con le loro forze; oggi, esiste una affluenza di risorse da parte dello Stato che ha modificato completamente i termini della questione.

Ritengo che sia giusto invece il nostro sforzo di valutare a fondo, al suo interno, il bilancio della Pubblica istruzione, al fine di rilevare se effettivamente le risorse disponibili sono utilizzate nel modo migliore in tutti i settori in primo luogo nel settore del personale, che è la sostanza della Pubblica istruzione. Del resto, non può che es-

sere così perchè — e lo sappiamo tutti — gran parte dello sforzo grava sulle spalle dei docenti, e non risolviamo certamente il problema educativo mettendo a disposizione mezzi e strumenti senza preoccuparci della reale capacità dei docenti di svolgere la loro attività.

Vorrei ringraziare il senatore Mezzapesa per aver espresso il suo consenso alla mia valutazione in ordine allo stato di salute della scuola, soprattutto in riferimento all'impegno dei giovani che studiano oggi con un ritmo ed una intensità tali che ci danno motivo di ben sperare.

Tuttavia, condivido l'opinione di quanti si sono domandati se in effetti il personale docente, così cospicuo, sia tutto all'altezza della situazione. Ci rendiamo conto delle difficoltà obiettive esistenti, dei processi di formazione difettosi, del modo un po' avventuroso, in un certo senso, che ha caratterizzato l'approdo all'insegnamento di tante generazioni, delle vicende che ricordava il senatore Biglia del 1968; credo che oggi dobbiamo dire una parola di fiducia nei confronti dei docenti, ma al tempo stesso pronunciare anche parole di fermezza perchè se esistono difficoltà e manchevolezze, queste devono essere in qualche modo eliminate.

In effetti, come legislatori abbiamo, sì, il dovere di andare a ricercare se vi sono sprechi, se esistono spese non efficaci esaminando ogni capitolo, ogni angolo, per così dire del bilancio, ma soprattutto abbiamo il dovere di preoccuparci che il complesso del corpo docente e non docente faccia il proprio dovere e bene: questa è la sostanza.

Sarebbe inutile disporre di migliaia di miliardi in più, se poi i docenti che ci sono o quelli da reclutare ancora in aggiunta non fossero all'altezza della situazione, perchè la sostanza della scuola — ripeto — è soprattutto questa. Mi pare che giustamente il dibattito abbia messo in evidenza — e anche il senatore Panigazzi lo ha sottolineato — la necessità che ci sia una corrispondenza tra l'impegno dei giovani, che per fortuna esiste e in larga misura, e l'impegno dei docenti, che vi è certamente, ma

che forse deve essere ulteriormente accentuato.

Anche il discorso sui fondi destinati alla ricerca scientifica ha indubbiamente un suo valore, perchè è logico che il Parlamento si preoccupi di mantenere e di aumentare i fondi da mettere a disposizione degli scienziati e dei ricercatori. Purtroppo, essendo stato cancellato, in larga misura, lo stanziamento del 1982, si è creato poi un ritardo per cui nel 1983 il Ministero si è trovato a dover distribuire fondi sul bilancio del 1983 che sono andati però a coprire gli impegni assunti nel 1982. Comunque, mi pare che tale difficoltà sia stata in qualche modo fronteggiata dallo stanziamento del 1984. Certo, c'è un anno di semivuoto e questo è un fatto che ormai dobbiamo purtroppo accettare, un fatto legato alle vicende generali del paese, ma che dobbiamo auspicare sia nel futuro in qualche modo sanato. Da un lato — lo ha rilevato poc'anzi il presidente Valitutti — i nostri studiosi svolgono bene la loro attività di ricerca, come è riconosciuto universalmente, ma è anche vero (come ha affermato il senatore Ferrara Salute, facendo riferimento, con la competenza che lo caratterizza, alle facoltà umanistiche) che in effetti si verificano pure degli sprechi. Anch'io francamente nutro la preoccupazione che talvolta non tutto quello che si fa nel settore della ricerca sia effettivamente necessario e utile.

PRESIDENTE. Soprattutto non rendono conto a nessuno del loro operato: questa è la cosa grave.

SPITELLA, relatore alla Commissione sulla tabella n. 7 ed estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195. Il nostro dovere nell'esercitare la funzione di controllo che si sostanzia proprio nell'esame del bilancio — perchè questa è l'occasione vera in cui andiamo a scavare all'interno della pubblica amministrazione — è quello di insistere, più che nel richiedere ulteriori stanziamenti in maniera piuttosto generale, nell'assicurarci appunto che si tratti di spese effettivamente produttive.

Sulle altre questioni che sono state sollevate avrei molte osservazioni da esprimere, ma sarò breve perchè non voglio venir meno alla promessa fatta. I colleghi Papalia e Nespolo hanno sottolineato la necessità di aumentare gli stanziamenti per la ricerca scientifica, per l'edilizia universitaria, per la scuola secondaria superiore e per la scuola elementare.

NESPOLO. Più che aumentarli, in effetti si tratta di prevederli, perchè non ci sono.

SPITELLA, relatore alla Commissione sulla tabella n. 7 ed estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195. Credo che possiamo tutti convenire — e in questo concordo con la senatrice Nespolo — sull'opportunità di indicare nel parere l'esigenza che, appena possibile, si giunga al varo di una nuova legge sull'edilizia universitaria, fermo restando che va verificata la situazione dei soldi non spesi cui accennava poc'anzi il senatore Kessler e sulla quale risponderà in seguito il Governo. In proposito il Ministro non può non essere d'accordo con noi. Certo, siamo consapevoli dello sforzo che la comunità fa, accettiamo il bilancio così com'è, però sottolineiamo che c'è un'esigenza insoddisfatta: quella dell'edilizia universitaria, così come affermiamo — ma con la consapevolezza che il problema non riguarda questo bilancio bensì il fondo globale per il trasferimento alle regioni — che ancora insoluto è il problema dell'edilizia scolastica in generale. A questo proposito, lo ripeto, bisognerebbe fare anche un grosso discorso sui soldi non spesi, data la situazione attuale che, in alcune regioni in modo particolare, è piuttosto allarmante. Infatti, mentre noi ci maceriamo su questa mancanza di nuovi stanziamenti, sappiamo che talvolta le somme che sono state inviate, trascinate in lungo e in largo non vengono utilizzate.

Un altro punto sul quale concordo con la senatrice Nespolo è quello di invitare il Governo a presentare (del resto il Ministro lo ha già preannunciato nell'intervento che ha svolto al suo tempo e ci confermerà in sede di replica qual è il pensiero del Governo) il

piano quadriennale di sviluppo delle università che possa giungere a maturazione con la maggiore sollecitudine possibile.

Per quanto riguarda poi il discorso relativo ai 35 miliardi, sollevato dalla senatrice Nespolo, credo di poter affermare che siamo tutti convinti della loro esiguità per la riforma della scuola secondaria.

PRESIDENTE. Anche se si approverà subito la legge, non ci sarà la spesa relativa nei prossimi esercizi.

SPITELLA, relatore alla Commissione sulla tabella n. 7 ed estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195. La spesa per il primo anno non credo ci sarà; comunque, se occorreranno altri stanziamenti — se non vado errato la proposta avanzata è quella di un aumento di 20 miliardi — li troveremo in qualche capitolo della Pubblica istruzione.

Per quanto riguarda invece i programmi della scuola elementare, sinceramente non riesco a capire quale esigenza di fondi vi possa essere in questo momento. Se arriveremo a una riforma di carattere legislativo, a quel punto potremo discuterne, ma credo che ci voglia un po' di tempo.

FALCUCCI, ministro della pubblica istruzione. Comunque non è che per i programmi aumentino le spese.

NESPOLO. Questa è una richiesta avanzata dalla Commissione interministeriale, che ha il compito di studiare i programmi; le altre competenze sono del Parlamento e del Governo.

FALCUCCI, ministro della pubblica istruzione. Ma non sono soldi di cui si dispone formalmente: perchè dunque chiedono soldi?

NESPOLO. Prendo atto della sua dichiarazione, signor Ministro, comunque noi facciamo questa richiesta autonomamente perchè riteniamo che un programma senza un aggiornamento non abbia senso.

SPITELLA, relatore alla Commissione sulla tabella n. 7 ed estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195. Il collega Papalia si è soffermato sul divieto di istituire nuove scuole e nuove sezioni, con il conseguente aumento del numero di alunni per ogni classe. Effettivamente c'è qualche problema in proposito, ma ci sono anche tante deroghe e sappiamo tutti che qualche volta si cerca di fare le classi di quindici o al massimo di venti alunni. Nel complesso quindi credo che la situazione sia meno grave di quella che potrebbe sembrare.

Per quanto riguarda il problema delle supplenze, purtroppo dobbiamo tener conto della complessa situazione che si è venuta a determinare. C'è stata infatti una vera e propria ondata di pensionamento, di personale docente che ha lasciato la scuola in misura così rilevante, ma è estremamente difficile riequilibrare la situazione perchè molto spesso gli esuberanti di personale esistenti sono presenti in alcune zone o in alcune discipline e in altre no. Quello delle supplenze quindi è un fenomeno che resiste nonostante tutto e purtroppo non credo sia facile eliminarlo. Certo, qualche cosa di più bisognerà fare, perchè spendere oltre 1.000 miliardi per le supplenze è un fatto singolare ma, lo ripeto, la situazione reale è più difficile da sbloccare di quanto non sembri a prima vista.

Il senatore Mezzapesa nel suo intervento ha fatto riferimento al problema dell'aggiornamento e degli IRRSAE. Mi associo anch'io nell'invito da lui rivolto al Ministro di fornirci in proposito assicurazioni e prospettive più precise per il prossimo futuro.

Un tema che ha generato un inizio di dibattito indubbiamente di grande interesse è stato quello relativo alla scuola non statale e ringrazio i colleghi Mezzapesa e Nespolo di averlo ripreso e sviluppato. In particolare l'intervento della senatrice Nespolo ci sollecita a svolgere un dibattito approfondito sull'argomento: ella ha infatti esposto delle considerazioni ed ha indicato alcune condizioni dalle quali forse non si intende fino in fondo quale sia la reale di-

sponibilità del Gruppo comunista su questo tema, però credo che se ci mettiamo sul serio a discutere sulle cose — e particolarmente interessanti sono state in proposito le osservazioni del Presidente e quelle di altri colleghi — possiamo arrivare ad una individuazione della strada da seguire, perchè il problema esiste e non è ulteriormente rinviabile. Certo ci sono anche delle difficoltà, degli abusi, c'è questa esigenza di controllo, c'è una realtà anche di scuole private, privatissime direi, che non rispondono alle esigenze reali, cerchiamo insieme il modo di verificare le condizioni, naturalmente salvaguardando il principio della libertà nella scuola perchè altrimenti ci troveremmo in contrasto con lo scopo fondamentale che vogliamo perseguire in ossequio alla Costituzione. Vorrei dire, concludendo, che per quanto riguarda il problema della riforma del Ministero, il collega Presidente Valitutti ritiene opportuno fare prima la riforma del Ministero e poi la riforma della secondaria. Credo che sostanzialmente ciò non sia sbagliato anche se può sembrare incongruo, collega Ferrara, questo abbinamento tra la riforma della secondaria e la riforma dell'Amministrazione; tuttavia, se osserviamo attentamente il Ministero come è oggi, con le Direzioni generali, ci rendiamo conto che una parte notevole delle direzioni generali, l'istruzione classica, l'istruzione tecnica, l'istruzione professionale, sono strettamente legate alla riforma della secondaria per cui se noi non facciamo la riforma della secondaria, rischiamo di fare una riforma che poi deve essere nuovamente modificata.

PRESIDENTE. Questo sarebbe vero se tutto andasse bene già adesso.

SPITELLA, *relatore alla Commissione sulla tabella n. 7 ed estensore designato del parere sul disegno di legge n. 195*. Io credo che il problema di fondo sia quello di garantire l'efficienza dell'Amministrazione periferica; oggi infatti l'Amministrazione centrale comincia a respirare perchè si è liberata di una massa notevolissima di lavoro, ma dobbiamo soffermarci proprio su quan-

to sta accadendo a livello di Amministrazione periferica.

FALCUCCI, *ministro della pubblica istruzione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto ringraziare il senatore Spitella per la sua relazione e per la replica ed anche tutti i colleghi che sono intervenuti nel dibattito sul bilancio.

Vorrei mettere in evidenza come la discussione sul bilancio possa costituire l'occasione, ben oltre gli aspetti formali, di un approfondimento di temi essenziali di politica scolastica.

Vorrei affrontare innanzitutto il problema di una ipotetica « marginalità » del bilancio della Pubblica istruzione, sia in senso assoluto che in relazione al bilancio complessivo dello Stato, tenendo conto anche della particolare e grave situazione finanziaria nell'ambito della quale ciascuno deve collocarsi; replico quindi: come Ministro della pubblica istruzione, ma anche come membro di un Governo che deve assumere responsabilità collegiali.

Fatta questa premessa, desidero osservare che non ha fondamento il giudizio di marginalità del bilancio della Pubblica istruzione nell'ambito della spesa complessiva dello Stato. Per quanto riguarda la spesa per l'istruzione, la competenza dello Stato è del 70 per cento e per quanto riguarda la competenza degli enti locali per la restante percentuale, il 60 per cento è dei Comuni, il 30 per cento delle Regioni e il 10 per cento delle Provincie. Inoltre solo l'86 per cento delle spese a favore dell'istruzione e della cultura è di competenza del Ministero della pubblica istruzione, l'altro 14 per cento è ripartito fra otto Amministrazioni, beni culturali, turismo e spettacolo, eccetera. Quindi per valutare complessivamente l'onere che la società sostiene, non bisogna fare riferimento solo al bilancio della Pubblica istruzione ma anche al bilancio delle altre amministrazioni locali. Bisogna poi aggiungere le spese che sostengono le famiglie i cui figli frequentano le scuole non statali e più in generali per i libri di testo. Il bilancio della Pubblica istruzione è a tutt'oggi il bilancio più consistente; siamo stati sor-

passati di poco solo dal Ministero della difesa per gli oneri aggiuntivi dovuti per la spedizione in Libano.

Ciò non induce a ritenere che fatto questo, cioè riservata una parte rilevante di risorse per l'istruzione e la cultura, possiamo considerarci soddisfatti; richiamandomi alle considerazioni che tutti i colleghi hanno fatto, occorre osservare anzi che l'impegno è quello di rendere più produttive queste risorse.

Altra considerazione di carattere generale è il rapporto fra spesa corrente e spesa in conto capitale. Credo di avere già espresso in occasione del precedente bilancio come sia errato non considerare spese di investimento gli oneri relativi al personale; è evidente infatti che l'investimento primario nel settore dell'istruzione è proprio quello per il personale docente. Il discorso si sposta di conseguenza sulla qualità del personale docente. Quindi l'indice di valutazione qualitativa del bilancio della Pubblica Istruzione non è da ricercare nel rapporto tra spese per il personale, spese fisse e spese in conto capitale, ma è essenzialmente nel livello culturale e professionale dei docenti. Su questo discorso tornerò in seguito, ora vorrei fare ancora qualche considerazione generale sul bilancio.

Affrontando i problemi di razionalizzazione delle risorse si fa riferimento anche al rapporto tra diminuzione della popolazione scolastica e disponibilità di personale, coloro che non hanno sufficiente dimestichezza con la complessità del meccanismo scolastico, possono ritenere che in proporzione alla diminuzione della popolazione scolastica si possa procedere automaticamente a una diminuzione di personale.

In realtà non è così perchè oltre a valutare la somma complessiva della diminuzione della popolazione scolastica, questa deve essere disaggregata. Inoltre la struttura del nostro territorio in particolari zone, ad es. la fascia montuosa, le isole che non consente l'applicazione in modo rigido di criteri basati sulla proporzionalità sul rapporto *studenti* docenti.

Questo non significa che uno sforzo non debba essere fatto, anzi intendo farlo fino

in fondo per individuare e applicare criteri che ci portino alla migliore utilizzazione del personale sia in senso quantitativo sia in senso qualitativo. Però giudizi un po' sommari e schematici in questa materia devono essere riveduti, in questo quadro mi soffermo anche sulle considerazioni fatte a proposito del precariato e delle supplenze che costituiscono una comune preoccupazione.

Innanzitutto la legge n. 270 si sta rivelando uno strumento nel complesso valido perchè tendiamo ad eliminare il fenomeno del precariato. Nella scuola elementare e materna sono pressoché eliminate le supplenze annuali; infatti ciò che costituisce il precariato non sono le supplenze brevi, ossia le sostituzioni in caso di malattia o di maternità, quelle supplenze che nel corso dell'anno danno luogo a sostituzioni dell'insegnante per un periodo parziale. Ciò che ha costituito il precariato — e che in parte lo costituisce tuttora, anche se in via di esaurimento — è stato il prolungato blocco dei concorsi, soprattutto nella scuola media e secondaria superiore per cui, non essendovi un reclutamento ordinario attraverso il meccanismo dei concorsi si è avuto un progressivo accumulo di docenti assunti precariamente, prima con incarico a tempo indeterminato, poi con incarico annuale o comunque con supplenza annuale. Questi, diventando una forza massiccia di pressione, hanno determinato quei provvedimenti che nel corso degli anni si sono succeduti per assorbire il precariato.

Ora, la novità della legge n. 270 — che, malgrado alcuni suoi limiti, credo ci offra dei meccanismi validi — sta in questo, che mentre ha chiuso il precariato e ha stabilito i criteri per l'immissione in ruolo del personale in servizio con certi requisiti, ha attivato i concorsi e ha dato, con la dotazione aggiuntiva, la possibilità di svolgere le procedure concorsuali, sicchè nella scuola materna ed elementare oggi abbiamo tutto personale di ruolo. Ne deriva che quest'anno, per esempio, in tali settori non avremo supplenze annuali o che comunque queste saranno solo marginali.

PRESIDENTE. Nel 1979-80, signor Ministro, c'erano ben 24.000 posti con titolari che non prestavano servizio. Tali posti sono spariti?

FALCUCCI, *ministro della pubblica istruzione*. Non capisco come potesse esservi un tale numero di titolari che non prestavano servizio. Comunque, quest'anno è stata fatta un'operazione massiccia perchè abbiamo indetto i concorsi riservati per i precari, i concorsi riservati e ordinari per i presidi, i concorsi ordinari per tutti gli ordini e gradi di scuola. Quelli per la scuola materna e delementare e per i presidi sono esauriti. Quindi non abbiamo più — tranne che per unità residue — nè precari a livello di dirigenti, perchè abbiamo direttori didattici e presidi, nè supplenti annuali nella scuola materna ed elementare; abbiamo certamente la eliminazione delle supplenze annuali nella scuola media di primo grado, per ora limitatamente al Sud, perchè l'operazione di dotazione aggiuntiva si è realizzata solo per il 50 per cento, mentre sono in corso i concorsi per il restante 50 per cento che si concluderanno entro giugno per la scuola media ed in parte per la scuola secondaria. Questo consentirà di completare l'attribuzione della dotazione aggiuntiva in tutte le funzioni.

Venendo ad alcune questioni di precariato cosiddetto « residuo », confermo quanto già detto alla Camera; che non possono esservi operazioni che riaprano i termini per l'immissione in ruolo *ope legis*; l'unico problema che ritengo possa essere affrontato è quello di anticipare al 1984-85 l'immissione in ruolo dei supplenti aventi a ciò titolo in base alla legge n. 270. Ritengo quindi che, per quanto riguarda il capitolo relativo alle supplenze annuali, andiamo verso la loro eliminazione sostanziale con l'attivazione dei concorsi e con la copertura degli organici. Ciò influirà positivamente anche sul regolare inizio e svolgimento dell'anno scolastico.

Per quanto riguarda le supplenze temporanee, è intendimento del Governo ridurle fino a renderle un fenomeno marginale attraverso il ricorso al loro frazionamento,

sulla base sia della legge n. 270 del 1982 sia della legge finanziaria. In particolare, è stato stabilito che per i primi sei giorni la supplenza deve essere effettuata da docenti in servizio. Pur conoscendo le resistenze in proposito, si tratta di una norma che mi sento di sostenere pienamente anche dal punto di vista didattico. Ritengo, infatti, che per un breve periodo di supplenza sia più conveniente che agli alunni venga impartita qualche ora di lezione in più dai propri insegnanti o da docenti nelle stesse discipline provenienti da altri corsi piuttosto che da un supplente esterno.

La legge n. 270 del 1982 stabilisce altresì che non si può ricorrere alla supplenza se non dopo aver utilizzato a tal fine eventuali unità in soprannumero.

Lo scorso anno le supplenze temporanee hanno subito una riduzione notevole, scendendo da 28 a 13 milioni di giornate. Tra l'altro, è da rilevare che l'indice di assenteismo nel settore della scuola si aggira sull'8-9 per cento, rientrando, quindi, nella media generale. Questo dato, tuttavia, non ci lascia pienamente soddisfatti. Mentre, infatti, in qualsiasi altro settore del pubblico impiego l'assenza del dipendente consente di sospendere temporaneamente l'iter delle pratiche, nella scuola è inevitabile il ricorso alla supplenza. Pertanto, mentre in altri settori gli effetti dell'assenteismo non sono molto evidenti, nella scuola sono palesi per il fatto stesso che non vi può essere un vuoto di personale, dato il compito specifico che esso deve assolvere. Gli strumenti finora adottati ci consentono di verificare la tendenza ad una riduzione del fenomeno e ritengo che l'esperienza potrà suggerirci ulteriori soluzioni da dare al problema.

L'incremento della popolazione scolastica nel settore della scuola secondaria è stato coperto, anche se con difficoltà, con 18.000 unità. Nelle prime classi è stato elevato il numero massimo di allievi, anche al fine di scontare, per così dire, la mortalità, che è forte nel primo anno, mentre per gli anni successivi si tende a far sì che le classi abbiano una loro continuità, allo scopo di

garantire la continuità didattica e l'utilizzazione programmata del personale.

Vorrei ora replicare a quanti hanno sostenuto, con particolare riferimento alle ripercussioni nel settore della scuola, che si pensa di risolvere il problema del *deficit* soprattutto attraverso una serie di tagli alla spesa pubblica. Rispetto all'esercizio precedente, l'unico taglio è costituito dal mancato pagamento delle ferie estive ai supplenti. Si è trattato di un taglio certo sofferto, ma limitato rispetto alle esigenze complessive.

La legge n. 270 del 1982 appare, pertanto, l'unico strumento atto a consentire, in prospettiva, di eliminare o di ridurre fortemente il fenomeno delle supplenze annuali e, quindi, di impostare il bilancio sulla base di previsioni certe e non su una sorta di « piè di lista », nel senso di stabilire con certezza l'ammontare della spesa per gli stipendi in rapporto agli organici.

Per quanto riguarda la riforma dell'Amministrazione, sono convinta che si debba lavorare in questa direzione, procedendo anche all'elaborazione di un testo unico che consenta di eliminare tutto ciò che rende complesso il funzionamento dell'attività scolastica. Intendo, in proposito, presentare un disegno di legge relativo alla riforma dell'Amministrazione.

Mi auguro che anche il provvedimento concernente la scuola secondaria superiore giunga presto alla conclusione del suo *iter*; come si nota essa consente la possibilità di avviare il processo di ristrutturazione amministrativa.

Vengo ora ad alcune questioni specifiche evidenziate in alcuni interventi. Si è parlato, innanzitutto, della formazione e dell'aggiornamento del personale docente. A tale proposito, è in corso di elaborazione un provvedimento relativo alla formazione a livello universitario del personale docente. Il problema non è meramente legislativo, ma comporta anche una ristrutturazione delle università ed un arricchimento dell'impegno culturale, in direzione, soprattutto, della ricerca pedagogica e didattica.

Dal 24 al 27 novembre — saranno invitate anche le Commissioni parlamentari — si ter-

rà un seminario per discutere i temi della formazione universitaria dei docenti. Conseguentemente affronteremo questo tema anche sotto il profilo legislativo.

Sono sensibile e convengo con le preoccupazioni espresse da molti colleghi, tuttavia è evidente che non si può avviare e realizzare una politica organica dell'aggiornamento senza realizzare certe condizioni strutturali. È proprio per questo che abbiamo lavorato con i presidenti degli IRRSAE; innanzitutto occorre far uscire questi organismi da una situazione di difficoltà funzionale. Non entro nel dettaglio, ma posso assicurare che anche le procedure relative al controllo da parte della Corte dei conti dei concorsi per il personale sono esaurite e quindi gli IRRSAE potranno avere presto a disposizione questo personale.

Abbiamo lavorato anche per cercare di delineare nel concreto la configurazione e le modalità di funzionamento dei centri territoriali per l'aggiornamento dei docenti di cui si parla nel testo di riforma della scuola secondaria. Senza attendere l'approvazione del testo, già nei mesi scorsi ho invitato i provveditori agli studi, che in larga misura hanno risposto, a fornire l'indicazione di scuole che possono essere già attrezzate ed utilizzate come centri periferici di supporto e di sostegno alle iniziative di aggiornamento attraverso i quali gli istituti regionali possono sviluppare in modo capillare ed articolato nel territorio l'attività di aggiornamento.

Il massimo sforzo sarà fatto in questa direzione: abbiamo convenuto con i presidenti degli IRRSAE che i prossimi mesi vengano dedicati da loro e da noi all'obiettivo della cosiddetta formazione di animatori dell'aggiornamento per tendere alla creazione di condizioni strutturali che consentano di assicurare continuità alla politica dell'aggiornamento. Dobbiamo preparare gli insegnanti per ogni grado ed ordine di scuola, idonei a collaborare con l'università, alla formazione di base e torneranno in servizio dei docenti. Non dimentichiamoci inoltre che la legge n. 270 prevede che il primo anno di straordinariato debba comprendere anche iniziative di formazione per queste at-

tività stiamo predisponendo ugualmente un piano di lavoro con gli IRRSAE. Occorre anche preparare gli insegnanti per la scuola elementare, media e materna per l'integrazione degli handicappati. Abbiamo attivato in questo senso, in molti provveditorati, corsi biennali di aggiornamento per il personale in servizio. Quindi, la politica dell'aggiornamento che si realizzerà attraverso una stretta collaborazione tra Ministero, IRRSAE ed università costituisce un obiettivo prioritario nell'attenzione del Governo.

Relativamente ai problemi dell'edilizia scolastica — dell'Università parlerò alla fine — sono fortemente preoccupata per le carenze del settore, specialmente in certe aree regionali. Penso che dovremmo (Stato e Regioni) guardare con molta serenità, ma anche con molta franchezza, a come superare una situazione che ha fatto registrare la non utilizzazione di fondi assegnati per l'edilizia e la conseguente carenza di servizi che incide sulla possibilità di sviluppare il servizio scolastico, proprio in aree dove ciò sarebbero maggiormente necessari. Infatti le possibilità di raggiungimento di un livello base di formazione culturale e professionale, urta contro questo dato: l'amministrazione scolastica non ha competenza nel settore dell'edilizia; le risorse dell'edilizia non sempre sono utilizzate in modo adeguato; questo squilibrio, questa divaricazione, incide sulla possibilità di realizzazione di sviluppo del servizio scolastico.

In questo momento non ho ovviamente proposte da fare, ma credo che dovremo affrontare insieme il problema.

PRESIDENTE. Potremmo avere una riunione, invitando anche il Ministro dei lavori pubblici ed il Ministro per gli affari regionali, sulla base di una relazione che illustri la situazione esistente.

FALCUCCI, ministro della pubblica istruzione. Sto facendo studiare anche i bilanci delle Regioni, sia in materia di edilizia scolastica, sia in materia di diritto allo studio; ad esempio il tempo pieno è legato alla disponibilità di questi servizi. Ora, non solo vi è un limite di risorse, ma vi sono

anche meccanismi procedurali e sfasature temporali che incidono non solo sulla possibilità di programmazione e di realizzazione dei servizi necessari.

Passando a considerare la questione relativa all'edilizia universitaria, riconosco che la situazione è abbastanza pesante.

Il ricorso al FIO o ad altri fondi della Comunità europea o, per quanto riguarda la ricerca scientifica e le attrezzature delle Università meridionali alla Cassa per il Mezzogiorno, sono interventi marginali rispetto alle esigenze reali dell'edilizia universitaria.

Assicuro che mi adopererò con energia affinché si trovi una soluzione adeguata, considerando con la massima attenzione ogni possibilità.

In ordine agli stanziamenti relativi alla ricerca scientifica, vorrei sottolineare il positivo equilibrio tra stanziamenti di competenza e dotazione di cassa (dell'ordine di 200 miliardi di lire) previsto dal bilancio di quest'anno. Accanto al problema di recuperare tagli avvenuti in precedenti bilanci, vi è quello dei ritardi nell'utilizzazione dei fondi dovuti all'attivazione dei nuovi meccanismi di gestione di questi, in base alla legge n. 382, cioè alla divisione tra bilancio degli atenei (60 per cento) e ricerche finalizzate (40 per cento), gestite attraverso i pareri consultivi del Consiglio universitario, che hanno portato una certa vischiosità e quindi un ulteriore appesantimento della situazione. Tuttavia, a questa vischiosità si è fatto in parte rimedio distribuendo tutte le risorse disponibili fino al 1983. Inoltre la verificatasi coincidenza tra competenza e cassa dell'ordine di 200 miliardi di lire ci consente di poter assicurare una certa continuità nei flussi relativi alla ricerca.

Infine, vorrei considerare la questione — che è già stata sollevata — relativa alla scuola non statale, questione molto importante dal punto di vista politico.

Anzitutto, vorrei assicurare la Commissione — e anche su questo potremo avere a breve l'occasione per un approfondimento — che è intendimento dell'Amministrazione operare molto seriamente affinché sia chiaramente distinto il sano pluralismo scolastico da avventure speculative, non solo

intervenendo *a posteriori* ma anche puntualizzando aspetti amministrativi di ordinamento al fine di eliminare alcune zone d'ombra in questo campo. E questo è un dovere che abbiamo nei confronti dei giovani e del paese: si deve evitare che si verifichino casi di vera e propria speculazione nell'attività degli istituti di istruzione privata, e non mi riferisco alla speculazione finanziaria — che è certamente un fatto grave, ma non il più importante — ma a quella consistenza nel contrabbandare come acquisizione di livelli culturali quelli che tali non sono.

Pertanto, è dovere del Ministro della pubblica istruzione, nel rispetto più rigoroso del valore del pluralismo, assicurare che non si faccia di questo uno schermo per coprire avventure intollerabili che, nel momento in cui vengono individuate, debbono essere seriamente emarginate dal sistema scolastico; e ciò anche per poter affrontare seriamente e serenamente i problemi che si pongono nel rapporto tra la scuola pubblica e scuola privata. L'obiettivo infatti è quello di assicurare il più alto livello formativo a prescindere dalla natura giuridica della scuola.

Se questa sarà la convinzione di ogni parte politica, non sarà — a mio avviso — difficile, anche se mi rendo ben conto della sua complessità politica e giuridica, trovare una soluzione adeguata a tale questione, che è importante non solo per le famiglie che scelgono questo canale di istruzione o per gli operatori di questo settore, ma anche per il contributo che la scuola non statale può e deve dare per l'assetto complessivo, sia sotto il profilo normativo che sotto quello funzionale, di tutto il nostro sistema scolastico.

Ho già avuto modo di dichiarare, parlando del settore della scuola non statale, che mi considero il Ministro di tutta la scuola; è mio dovere pertanto operare, nell'ambito delle leggi per garantire il massimo livello di serietà e di qualificazione a tutte le istituzioni scolastiche. In questo ambito, ritengo che sarà possibile affrontare e — me lo auguro — anche risolvere tali problemi.

Prima di proseguire, vorrei chiedere scusa ai senatori presenti se la preoccupazione di non aggravare ulteriormente la loro fatica rende questa mia replica troppo frammentaria.

Dobbiamo affrontare momenti decisivi per la politica scolastica, sia per quanto riguarda la scuola sia per quanto riguarda l'università. Per la scuola, faccio riferimento ai processi innovativi; la riforma dei programmi della scuola elementare sarà l'occasione per individuare anche le eventuali scelte legislative necessarie per affrontare globalmente il problema del miglioramento della scuola di base, unitariamente ai programmi specifici di aggiornamento degli insegnanti.

Per quanto concerne più specificamente l'università, mi riprometto, oltre ai provvedimenti di breve momento ai quali ho accennato, di presentare all'inizio dell'anno il piano quadriennale sulle nuove università, alla cui redazione stiamo lavorando intensamente, e ribadisco, rispondendo così anche alla particolare e giusta sottolineatura fatta dal senatore Spitella, che il piano quadriennale deve essere l'occasione per una riflessione sistematica, non solo sotto il profilo strutturale, ma anche sotto quello dello sviluppo qualitativo del nostro sistema universitario.

Avremo modo certamente di sviluppare il problema anche in altre sedi. Il bilancio ha rappresentato un primo passo in questa direzione e ci ha dato la possibilità di convenire sostanzialmente sull'esigenza, pur nel contenimento della spesa, di operare per la migliore qualificazione del sistema, il bilancio, ci ha consentito questa possibilità ed è una base di partenza importante per sviluppare un'azione legislativa che mi auguro avvenga, come è tradizione di questa Commissione, con spirito costruttivo e nel rispetto delle diverse posizioni.

KESSLER. Signor Ministro, non ha risposto alle mie osservazioni in merito agli stanziamenti previsti nel capitolo 4103 della tabella n. 7 a favore della Università di Trento.

FALCUCCI, *ministro della pubblica istruzione*. Senatore Kessler, ho preso nota dei suoi rilievi e mi riservo in seguito di darle una risposta specifica e soddisfacente che non sarei in grado di fornirle in questo momento.

Approfitto dell'occasione per assicurare gli altri colleghi che hanno posto delle questioni che le ho annotate tutte e che di esse terrò conto per gli adempimenti conseguenti.

PRESIDENTE. Resta da conferire il mandato per il rapporto all'Assemblea sulla tabella n. 7.

Propongo che tale incarico sia affidato allo stesso relatore.

Poichè nessuno domanda di parlare, il mandato a redigere rapporto favorevole, resta conferito al senatore Spitella.

I lavori terminano alle ore 14,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale
e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO