

\\7\\

**Le tasse scolastiche e universitarie  
nella Legge Finanziaria 1986**

di  
Paolo Silvestri  
Università di Modena  
Aprile 1986

Dipartimento di Economia Politica  
Via Giardini 454  
41100 Modena (Italy)

LE TASSE SCOLASTICHE E UNIVERSITARIE  
NELLA LEGGE FINANZIARIA 1986 (1)

1. L'ITER PARLAMENTARE

1. La legge finanziaria per il 1986 (LF86) prevede particolari disposizioni nei confronti del settore dell'istruzione in due diversi titoli del testo: al titolo II "Disposizioni in materia di entrate" e al titolo IV "Disposizioni in materia di personale".

Le disposizioni relative al titolo II formano il contenuto dell'articolo 4 e riguardano l'aumento delle tasse scolastiche e universitarie. Quelle relative al IV sono mescolate a provvedimenti nei confronti dell'intero personale della pubblica amministrazione e riguardano, all'articolo 6, la fissazione di limiti alla dinamica della spesa retributiva e delle assunzioni di personale (di cui è prevista una importante deroga per il personale della scuola e delle università) e, all'articolo 7, norme specifiche per il personale della scuola, in merito alle procedure di assunzione e di dimissione, ai criteri di computo degli anni di servizio a fini pensionistici, ai trasferimenti e alle assegnazioni di cattedre.

Già la collocazione dei punti di interesse per il settore -e per converso la sua assenza da titoli quali, ad esempio, il VII, relativo ai finanziamenti per le opere pubbliche- mostrano l'approccio "residuale" riservato alla scuola. Non è dato nella LF86 uno specifico titolo dedicato al settore, ma questo entra di soppiatto, dopo una lunga assenza dall'elenco delle priorità della politica di bilancio.

Inoltre, e in armonia con l'impostazione generale della legge, la scuola compare nella finanziaria, come un settore da colpire o, al meglio, come settore che assorbe l'attenzione dei governanti soltanto in quanto deve essere regolamentato nel suo input fondamentale, il personale.

In questo capitolo l'attenzione viene esclusivamente concentrata sul contenuto dell'articolo 4 e sulle problematiche connesse all'aumento delle tasse scolastiche e universitarie; al titolo IV è dedicato un apposito

-----  
(1) parte di una ricerca collettiva su "Bilancio 86 e politiche pubbliche", curata dalla rivista "Queste Istituzioni".

Questa versione, che ha tratto beneficio da un commento della dott.ssa M.C. Guerra, è da considerarsi provvisoria.

contributo sulla politica del personale. Puo' essere stimolante, al fine di analizzare le disposizioni relative all'articolo e i problemi e le contraddizioni, anche tecniche, che questo presenta, esaminare le principali linee di evoluzione del provvidimento.

2. Nella sua versione originale l'articolo, molto breve, di soli otto commi, prevede un aumento generale delle tasse di immatricolazione, di frequenza annuale e di laurea delle universita', istituti superiori e diplomi postlaurea, nonche' delle tasse di iscrizione, frequenza e di rilascio dei diplomi delle scuole secondarie superiori, conservatori e accademie. Ad eccezione delle tasse di frequenza e iscrizione delle secondarie, tutti i maggiori importi debbono essere pagati a decorrere dall'anno scolastico 1985-6 e quindi gli interessati sono tenuti a corrispondere la differenza a titolo di conguaglio.

Dall'applicazione degli aumenti vengono fatte salve le norme che regolano la dispensa dal pagamento delle tasse scolastiche e universitarie ed e' prevista, in conformita' con le innovazioni introdotte nella LF86, in merito alle fasce di reddito familiare proporzionate al numero di componenti della famiglia ("fasce sociali"), la non applicazione degli aumenti agli studenti con redditi familiari (o personali, se lavoratori dipendenti) inferiori ai limiti indicati dalle "fasce".

Si dispone che il maggior gettito, stimato in 450 miliardi, venga riservato al bilancio dello stato. Poiche' le tasse universitarie sono attualmente raccolte dalle singole universita' (e concorrono a finanziare direttamente i loro bilanci), e' disposta la successiva emanazione di un decreto del Ministro del tesoro con le modalita' di versamento all'erario delle somme introitate.

E' infine prevista la deligificazione della procedura di adeguamento delle tasse, e l'adozione di un meccanismo di regolamentazione mediante decreti del presidente del consiglio.

La logica di fondo dell'originario disegno di legge risulta, anche da questa sommaria descrizione, sufficientemente chiara: raccogliere con decorrenza immediata, accentrandoli nelle casse dello stato, 450 miliardi attraverso un meccanismo di prelievo da tempo inutilizzato, cercando nel contempo di contenere i disagi politici e amministrativi (si veda il trattamento differenziale nel conguaglio) e di non modificare le norme che esentano particolari categorie di cittadini dal pagamento delle tasse. Disporre infine

perche' in futuro tale strumento possa essere impiegato per via amministrativa.

3. Nel corso del dibattito parlamentare l'impostazione originaria del provvedimento subisce pero' alcuni interventi di rilievo che in parte ne modificano la filosofia di fondo. Va comunque osservato che questa agisce in senso fortemente limitativo e costringe il tono complessivo della discussione sui problemi del finanziamento della istruzione secondaria e superiore all'interno di limiti molto angusti.

Le prime e rilevanti modificazioni vengono proposte dalla VII commissione permanente. Oltre alla correzione di alcune sviste, relative al meccanismo di determinazione dell'importo delle tasse per gli studenti fuori corso (FC) e al recupero delle disposizioni in materia di diritto allo studio (che automaticamente esentano i beneficiari dell'assegno di studio dal pagamento delle tasse universitarie), queste riguardano:

- l'estensione, dell'esonero dalla applicazione degli aumenti, agli studenti particolarmente meritevoli;
- il trattamento di maggior favore per gli studenti lavoratori FC (raddoppio degli anni legali di corso ai fini della determinazione della tassa di iscrizione);
- la riduzione dell'importo della tassa di iscrizione per la scuola secondaria e la modificazione della tassa di esame per le accademie e i conservatori;
- l'attribuzione dei maggiori introiti delle tasse di "spettanza delle universita'" (si tratta di tutte le tasse, con l'esclusione di quelle di laurea e di diploma) alle universita' stesse anziche' all'erario;
- la conseguente cancellazione dal bilancio del ministero della pubblica istruzione (MPI) di alcuni capitoli, peraltro di rilevante interesse per la popolazione studentesca (quali le borse di studio di addestramento, i contratti quadriennali con i laureati, gli assegni per la formazione scientifica e didattica per giovani laureati, i contratti con i lettori di madre lingua straniera e con studiosi; le borse di studio per il dottorato di ricerca), nonche' la riduzione a 300 miliardi, dei previsti 431, per contributi di funzionamento delle universita';
- la destinazione, in relazione ai maggiori introiti sulle tasse scolastiche, di 200 miliardi per la copertura degli oneri finanziari relativi a programmi di edilizia scolastica per la eliminazione dei doppi turni;
- la possibilita' di aggiornamento annuale delle tasse, anche secondo una modulazione basata su scaglioni di reddito e di rendimento scolastico.

Al senato le proposte della commissione vengono tutte ratificate con l'eccezione di poche variazioni:

- e' ulteriormente modificata la norma che riguarda l'esonero dalle tasse per condizioni di merito e di reddito ("fasce sociali"): l'esonero dall'aumento viene trasformato in dispensa dal pagamento; ma vengono, su proposta del PCI, esclusi i meritevoli con un reddito familiare superiore a tre volte quello indicato dalle "fasce";
- e' alleggerita una norma sui criteri di merito per l'esonero dalle tasse universitarie (media di 28/30, senza il limite minimo di 26/30);
- e' nuovamente posto a carico del MPI il capitolo relativo alle borse per il dottorato di ricerca.

4. Come si puo' notare, dopo il primo round, il testo perde parte della "aggressivita'" iniziale, da un lato garantendo maggiore continuita' con le norme di esonero, dall'altra riconoscendo che il numero patologicamente elevato degli studenti universitari FC (30% degli iscritti) non dipende solamente da malcostume e scarsa volonta' degli studenti. Di fronte agli aumenti delle tasse proposti, che non sono marginali, ritornano quindi ad assumere rilevanza le differenze di status socioeconomico (e di merito); l'esonero parziale o pieno dalle tasse, come meccanismo della politica del diritto allo studio nel nostro paese, ritrova, per contrasto, il carattere discriminante che era andato perduto nel tempo a causa della mancata revisione delle tasse. Non e' certo casuale che nei dibattiti, sia in commissione istruzione che al senato, buona parte degli emendamenti, non accolti, si appuntino sui criteri di definizione delle caratteristiche di bisogno e di merito: differenziazione per tipo di facolta' nella determinazione del voto medio; abbassamento del voto medio; non applicazione degli aumenti agli studenti lavoratori FC; ecc.

Una seconda tranche di emendamenti si concentra invece sulla destinazione dei maggiori introiti. Da un lato con modifiche, all'apparenza di natura tecnica, ma in realta' con non trascurabili effetti redistributivi e allocativi, e' mantenuta la legislazione vigente che devolve le tasse di spettanza delle universita' alle medesime, e si assicura (compensando le maggiori entrate con la cancellazione dei capitoli del MPI di cui si e' detto) che il maggior gettito non sia speso nell'ambito del settore, ma concorra a finanziare le entrate complessive dello stato. Dall'altro, e qui la natura dell'emendamento e' squisitamente politica ed e' oggetto di "contrattazione" con la componente

studentesca in agitazione, destinando -ossia spendendo- i maggiori introiti nel settore.

L'articolo sulle tasse scolastiche, dettato prevalentemente da esigenze di natura macroeconomica e di stabilizzazione, viene immediatamente sottoposto a modificazioni che attengono alla natura redistributiva, allocativa e politica del provvedimento, con costi, anche in termini di funzionalità e di efficienza del processo che investe la LF, non secondari (una trentina di emendamenti al senato e circa cinquanta alla camera, senza contare il lavoro nelle commissioni istruzione e bilancio). Ma questo risultato è in larga parte inevitabile dato l'intreccio tra la politica di fissazione delle tasse con quella del diritto allo studio e con i problemi di efficienza del settore, e data la scarsa attenzione tecnica mostrata nei confronti di questo intreccio in sede di definizione del provvedimento.

5. Va comunque osservato che sino a questo punto dell'iter parlamentare gli emendamenti approvati, pur "ammorbidendo" il disegno originario, non sembrano stravolgerlo, ma contribuiscono a renderlo maggiormente coerente con la legislazione precedente.

In realtà gli emendamenti presentati dall'opposizione e non approvati in commissione e in aula sono molti. Oltre agli emendamenti relativi al diritto allo studio e alla richiesta di devolvere integralmente gli introiti delle maggiori tasse alle università, senza tagliare i capitoli del ministero, questi riguardano la modificazione delle tabelle con gli importi delle tasse e la soppressione del comma relativo alla delegificazione degli aumenti.

I parlamentari comunisti in particolare, pur dichiarandosi in più occasioni non contrari agli aumenti delle tasse, ritengono che questi non siano giustificati nell'ambito di una manovra che non prevede miglioramenti nella qualità del servizio, e ritengono più opportuno affrontare l'aggiornamento delle tasse nell'ambito di un provvedimento di effettiva attuazione del diritto allo studio. Per una riduzione degli importi si dichiarano anche i missini, che in particolare si fanno paladini degli studenti FC.

Come è noto, è proprio su questi ultimi emendamenti, riguardanti l'ammontare delle tasse, che il governo è messo, per la prima volta nel corso della LF86, in minoranza alla camera, e che l'articolo 4 subisce le modificazioni più di rilievo. L'emendamento comunista approvato prevede infatti tasse scolastiche e universitarie che sono mediamente del 30-40% più basse di quelle proposte dal governo, mentre quello missino comporta la non applicazione

degli aumenti agli studenti FC che "esercitano attivita' lavorativa".

In seguito a questo episodio e per evitare di incorrere in ulteriori incidenti, il governo chiede la fiducia su due identici emendamenti, che non presentano tutto sommato particolari conseguenze ne' per il bilancio ne' per la "filosofia" della LF86, in quanto prevedono la soppressione del comma che dispone che si faccia riferimento al reddito personale dello studente.

Come conseguenza dell'emendamento comunista sono poi approvati alcuni emendamenti tesi a ridare coerenza all'articolo 4: si sopprimono i commi relativi al trasferimento sui bilanci universitari dei capitoli del MPI e alla riduzione dei trasferimenti alle universita'; vengono invece mantenuti i 200 mld per il finanziamento dell'edilizia scolastica estendendone la possibilita' di applicazione anche agli edifici impropri (oltre che per l'eliminazione dei doppi turni). E' infine soppresso il comma relativo al pagamento retroattivo delle tasse.

6. Se confrontato con la versione originaria l'articolo 4 dell'LF subisce dunque, nel corso del processo parlamentare, profonde modificazioni. In estrema sintesi, e rimandando alle pagine seguenti un commento piu' approfondito sui singoli punti, si puo' osservare che il provvedimento, in seguito alla riduzione del gettito complessivo e alla parziale rinuncia all'accentramento dello stesso, perde il connotato di manovra di stabilizzazione "urgente" che lo caratterizzava ed assume il carattere di un provvedimento "piu' interno" al settore. Aggiorna gli importi delle tasse, conferisce il maggior gettito alle universita' aumentandone la capacita' di spesa, provvede a destinare alla scuola una somma che non era precedentemente stata posta in bilancio, e infine modifica i criteri per l'esonero dalle tasse.

Le cause che hanno prodotto tale mutamento nel corso del processo parlamentare, ci sembra possano essere suddivise in due ordini: quelle di natura "tecnica" e quelle di natura "politica", per quanto la separazione tra le due in questo contesto sia alquanto labile. Le prime dipendono dalla insufficiente valutazione, o meglio dalla sottovalutazione, degli effetti redistributivi e sociali che l'aumento delle tasse comporta. La stesura originaria del provvedimento presentava infatti evidenti incongruenze la cui correzione ha inevitabilmente aperto la strada alla introduzione di ulteriori emendamenti. Sono state inoltre sottovalutate le reazioni sociali conseguenti a provvedimenti miranti

esclusivamente a "punire" gli utenti, dato un contesto in cui la politica dell'istruzione e' da anni la cenerentola delle prorita' del governo (si pensi al riguardo all'incredibile ritardo della riforma della scuola secondaria; alla riduzione delle risorse destinate alla scuola; e piu' in generale al costume politico di elevare al rango di problemi sempre e soprattutto quelli del personale docente -e non docente- e non quelli dei discenti).

Le seconde dipendono da due circostanze specifiche legate al comportamento degli studenti e del Ministro per l'istruzione. Il carattere e il contenuto delle agitazioni studentesche, innestate -non si dimentichi- dalla stessa LF, sono infatti state tali da imporre alla attenzione delle forze politiche le esigenze, in termini di mancate risorse (che e' in definitiva il problema centrale della LF), degli utenti finali della scuola, il che ha reso in certa misura ineludibile il problema di "dare risposte positive" al movimento. La stessa concessione di 200 mld, originariamente finanziata attraverso le maggiori tasse, ma mantenuta anche dopo la riduzione degli aumenti, non e' altro che una -seppur minima- risposta ai problemi menzionati. Se si scorrono poi i resoconti delle sedute delle camere e delle commissioni, ci si rende perfettamente conto di quanto questo elemento abbia pesato nelle argomentazioni.

Gli elementi ora ricordati costituiscono pero' solamente la "miscela" politica e sociale che ha portato alla vicenda culminata con il voto di fiducia alla camera. Tale esito resterebbe forse in parte incomprensibile se non si ricordasse la questione dell'ora di religione e come questa abbia operato da detonatore. Nella sua dichiarazione di voto alla camera l'onorevole democristiano Brocca ha infatti sostenuto: "ci rifiutiamo di pensare che il voto contrario di ieri, da parte di alcuni settori dell'Assemblea, sia un voto contro il Ministro, quel voto che non si pote' dare sull'ora di religione, quasi uno sberleffo al ministro Falcucci", ma stando alle dichiarazioni rilasciate alla stampa da esponenti dell'opposizione e alla successiva bocciatura dello stato di previsione del MPI, questa ipotesi pare difficilmente escludibile.

7. E' ora opportuno esaminare piu' da vicino il contenuto dell'articolo 4 della LF. L'attenzione sara' piuttosto concentrata sui problemi relativi all'aumento delle tasse che non, ad esempio, a quelli sulla destinazione dei finanziamenti all'edilizia scolastica. Ci sembra infatti che



L'interesse e le polemiche suscitate dalla LF in questa materia dipendono dalle problematiche sottese alla filosofia sociale che ha ispirato l'aumento - e la misura dell'aumento - e dal precedente che tale iniziativa del governo costituisce per il futuro. Come ha più volte dichiarato, il Ministro del tesoro è intenzionato a riaprire la questione al di fuori del processo di bilancio, mentre, e questo è emerso nei giorni immediatamente successivi alla bocciatura alla camera nel corso del dibattito sul decreto di riforma dell'Irpef, esponenti politici vicino al Ministro premono perché si giunga alla deduzione integrale dall'imponibile delle tasse pagate per l'istruzione privata. Come è facile intuire le due problematiche sono strettamente connesse: il maggior costo, e il conseguente disincentivo economico, a cui è sottoposto l'utente della scuola privata, risulta infatti ridotto, se aumenta il costo dell'istruzione pubblica e/o se le spese per l'istruzione possono essere dedotte pienamente dal reddito soggetto a Irpef.

## 2. L' AUMENTO DELLE TASSE

Le tabelle 1 e 2 riportano l'ammontare delle tasse scolastiche e universitarie in vigore prima e dopo la LF86 e le modifiche che queste hanno subito nel corso dell'iter parlamentare.

Si puo' notare come gli aumenti siano in generale assai piu' consistenti per gli istituti secondari che non per le universita' e istituti superiori, dato il piu' recente aggiornamento che queste ultime hanno subito. Si pensi che le tasse universitarie, regolamentate nel 1951 ed entrate in vigore nel 1954, sono state per la prima volta modificate nell'anno 1981-2 in seguito alla applicazione del dl 677/1981; mentre gli importi delle tasse scolastiche decorrono dall'anno 1957-8. Da allora le tasse scolastiche non hanno subito alcuna variazione ad eccezione di una integrazione di 300 lire nel 1958, per l'insegnamento dell'educazione fisica, e di un aumento, relativamente consistente, della tassa per il rilascio del diploma, intervenuto con lo stesso dl 677, che peraltro ha stabilito un ulteriore aumento del 20% per l'anno 1982-3.

### 2.1 Le tasse scolastiche

1. Una prima osservazione riguarda l'unificazione degli importi delle tasse di frequenza e di esame, originariamente differenziati per tipo di scuola e modellati in modo tale da rendere relativamente piu' costosi i licei, quindi gli istituti tecnici e professionali (tabella 1A). Questa decisione (ma quanto e' consapevole?) comporta la rinuncia ad uno strumento di discriminazione la cui funzione era pero' discutibile; da un lato infatti aveva natura redistributiva, in quanto tendeva a fare pagare ai figli della borghesia -concentrati nei licei- un contributo per l'istruzione piu' elevato; dall'altro accentuava il carattere esclusivo dei licei. Non solo questi erano riservati a chi entrava all'universita' e quindi -non conferendo un titolo facilmente spendibile sul mercato del lavoro- erano meno appetibili per le classi medio-basse, ma, a suggello dell'esclusivita', comportavano un costo in termini di tasse scolastiche piu' alto.

Certo, se considerate ai prezzi del 1985, le differenze possono apparire cosi' modeste da risultare insignificanti; non dovevano invece apparire irrilevanti ventotto anni fa,

quando il livello dei prezzi al consumo era circa dieci volte inferiore.

Questa ultima considerazione ci porta ad affrontare il punto successivo, ovvero se l'aumento delle tasse scolastiche previsto dalla LF rappresenti un mero, anche se considerevole, perché concentrato nel tempo e perché riferito ad una situazione di sostanziale gratuità, aggiornamento delle tasse, oppure anche un aumento in termini reali.

Va anticipato che un tale confronto è suscettibile a diverse obiezioni. In primo luogo perché, data la storia passata, costituita di mancati aggiornamenti delle tasse, l'aumento potrebbe essere giustificato come parziale (anche se intergenerazionalmente iniquo) acconto sui futuri mancati adeguamenti. È questa però una obiezione assai debole, anche se tale preoccupazione non doveva essere del tutto assente dalla mente del legislatore che, nel disegno originario, aveva disposto la delegificazione del meccanismo di adeguamento delle tasse. In secondo luogo perché si mettono in relazione due situazioni sociali ed istituzionali profondamente modificate; ma certamente dopo il raggiungimento della "scolarità di massa" e dopo tanti propositi sul perseguimento della eguaglianza delle opportunità nella riuscita scolastica, un aumento al di là del recupero inflazionistico risulterebbe certamente o ingiustificato o significativo di un mutamento nei paradigmi culturali.

2. Per rendere il confronto più agevole e comunque opportuno calcolare l'importo "teorico" annuale delle tasse scolastiche in relazione ad una carriera normale di cinque anni. Come si può osservare dalla tabella 1B, la variazione percentuale originariamente prevista è piuttosto elevata, configurando un aumento di oltre 7 volte. L'aumento delle tasse si riduce di sole 6.000 lire nel testo approvato al senato, mentre nella versione definitiva dell'articolo approvato alla camera, la tassa annuale media passa a ~~38.000~~ 38.000 lire, e aumenta di 2.5 volte rispetto alle tasse precedentemente in vigore.

Ma forse un confronto più significativo deve tenere conto che le tasse in vigore prima della LF decorrono dal 1958 e la tassa per il ritiro del diploma dal 1983. Se si rivalutano, ricorrendo all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, tali somme all'agosto '85, si ottiene un importo che, ad esempio, per i licei è di 102.000 lire e per gli istituti tecnici di 63.000 lire, e che nella media è di 75.000 lire. Dal che se ne può

dedurre che gli aumenti originariamente previsti dalla LF erano tesi a recuperare piu' che abbondantemente l'inflazione, proponendo un aumento medio in termini reali di oltre il 50%, e che per effetto della unificazione delle tasse scolastiche, colpivano con assai piu' vigore gli istituti, e quindi una fascia di utenza relativamente piu' povera. La LF86, pur mantenendo il sistema unificato delle tasse, non recupera pienamente il valore medio, ma si colloca di un 50% al di sotto.

Un discorso a parte deve essere fatto per gli istituti professionali. Questi, essendo strutturati su corsi di durata piu' breve (2 e 3 anni) ed essendo ugualmente sottoposti al pagamento della tassa per l'esame di qualifica e per il ritiro del diploma, che e' dello stesso ammontare di quella dei corsi piu' lunghi, risultano i piu' costosi su base annua, sia per chi interrompe gli studi dopo aver ottenuto la qualifica (perche' ammortizza le tasse fisse su un numero minore di anni), sia per chi consegue la abilitazione (perche' deve sommare al complesso delle tasse per ottenere la qualifica quelle per ottenere la abilitazione). In altre parole, rispetto al disegno originario delle tasse scolastiche (legge 645/1954), che prevedeva una struttura relativamente piu' costosa per i licei, la LF comporta l'introduzione di una struttura relativamente piu' costosa per gli istituti professionali. In termini di principi si potrebbe osservare che la LF sostituisce al criterio redistributivo il criterio del beneficio, dal momento che gli istituti piu' costosi per unita' di studente risultano nell'ordine gli istituti professionali, i tecnici e i licei (si veda la tabella qui riportata (1)), ma il sospetto che la manovra sia in buona misura inconsapevole e' forte.

---

(1) Le differenze di spesa dipendono: dal piu' basso numero di studenti per classe nella scuola tecnica e professionale e dalla piu' elevata spesa per il personale tecnico e per attrezzature tecnico-didattiche degli istituti. Si noti che tale differenza tende a diminuire nel tempo per effetto sia della riduzione nelle differenze di ampiezza delle classi che per la riduzione delle spese del MPI per attrezzature.

SPESA PER ALUNNO DEL MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE  
(Istr. class., scient., magistr. =100)

|                                 | 1968 | 1976 | 1984 |
|---------------------------------|------|------|------|
| Istr. class., scient., magistr. | 100  | 100  | 100  |
| Istr. tecnica                   | 131  | 119  | 112  |
| Istr. professionale             | 186  | 152  | 130  |

Fonte: Censis

3. Il confronto sotto il profilo puramente finanziario, anche se offre alcuni indizi interessanti, puo' pero', come si e' anticipato, risultare fuorviante. Il livello delle tasse alla fine degli anni '50 era calibrato su un sistema educativo profondamente diverso. L'ammontare della spesa pubblica nel settore era assai piu' contenuto, esattamente come il numero di studenti che accedevano ai gradi secondari dell'istruzione. Pochi dati bastano a illustrare l'ordine di grandezza delle differenze. Gli iscritti alle scuole medie superiori sono passati da 502.000 nel 1957 a 2.234.500 nel 1984 (tabella 3). Ma cio' che e' ancora piu' significativo e' l'enorme incremento del tasso di scolarita'. La quota degli iscritti alle secondarie, misurata come percentuale della popolazione con eta' compresa tra 14 e 18 anni, era infatti del 10% all'inizio degli anni '50 ed e' costantemente salita raggiungendo il 21.3% nel 1962, il 44.3% nel 1972 e il 54.6% nel 1984.

E' innegabile quindi che il panorama della scuola secondaria sia profondamente mutato e che le caratteristiche strutturali del sistema scolastico anni '50 e anni '80 siano profondamente diverse, ed e' invero innegabile che un mutamento cosi' profondo sia stato accompagnato da modificazioni nella "filosofia" dell'intervento pubblico altrettanto profonde. Se la scuola secondaria presentava caratteristiche fortemente elitarie (solo un cittadino su 10 vi accedeva) certamente oggi l'accesso all'istruzione secondaria e' "di massa", anche se questa espressione richiama un'immagine in parte fuorviante. I tassi di scolarita' divergono infatti ampiamente dai tassi di riuscita, cosi' che di fronte ad un tasso di scolarita' del 54,6% il tasso di diplomati (dato che invece e' relativamente stabile da almeno meta' degli anni '70) e' solamente del 40%.

4. Parallelamente alla crescita del numero degli studenti

iscritti alla scuola secondaria, si e' manifestato un forte incremento della spesa pubblica destinata a quest'ordine di scuole. La spesa a carico del MPI e' infatti passata da 80 mld nel 1959-0 ai 4682 mld del 1984, crescendo ad un tasso medio annuo del 18.5%.

Il dato finanziario, per essere correttamente valutato, deve pero' essere in primo luogo posto a confronto con l'evoluzione complessiva della spesa pubblica e in secondo luogo essere rapportato con il numero degli studenti iscritti alle scuole secondarie statali, ossia con i beneficiari finali del servizio dell'istruzione. Dalla tabella 5 si desume che la spesa per l'istruzione secondaria, dopo aver raggiunto -come percentuale della spesa dello stato- il valore massimo nel 1966, perde nel corso degli anni '70 progressivamente quota sino a raggiungere il valore minimo nel 1984, e, stando ai dati dei bilanci preventivi, nel 1985 e ancora nel 1986. Tale andamento decrescente, risulta confermato anche se si considera la spesa finale dello stato al netto della spesa per interessi, che costituiscono negli ultimi anni la componente piu' dinamica del bilancio, e quindi conferma l'impressione che il settore non abbia contribuito in maniera rilevante alla crescita della spesa sociale.

5. Nella figura 1 si e' inoltre cercato di fornire una rappresentazione sintetica del "beneficio" per studente, calcolando l'andamento della spesa media per studente iscritto nella scuola statale, a prezzi correnti e a prezzi 1984. Va premesso che questo dato e' piu' interessante come indicatore dinamico che non come espressione del livello assoluto della spesa pubblica effettivamente erogata per studente (1).

A fronte di un aumento molto forte della spesa corrente per alunno, che passa da 138.000 lire nel 1960 a poco oltre 2.000.000 nel 1984, sta un andamento della spesa misurata a prezzi '84 assai piu' contenuto. In particolare si manifesta un forte aumento dal 1960 al 1966, a cui segue sino al 1975 un andamento stazionario nella spesa e quindi una ulteriore crescita, interrotta, alla fine degli anni '70, da una brusca inversione di tendenza.

L'analisi delle cause sottese a tale andamento pur essendo, in linea di principio, non particolarmente complessa, presenta pero' problemi tecnici legati alla cattiva qualita' dei dati finanziari, che in questa sede non e' possibile affrontare (2). Senza avere la pretesa di compiere una analisi rigorosa, le principali cause sottese alla crescita della spesa media per alunno vanno ricercate: nella

dinamica della retribuzione media, soprattutto per il periodo 1960-66, nel corso del quale gli stipendi a prezzi costanti crescono di oltre il 50% (tabella 5) e dal consistente incremento nel numero degli insegnanti per studente che si verifica dal 1975 al 1978 (tabella 3). La relativa costanza di questi due parametri spiega d'altra parte la stazionarietà della spesa media per alunno negli anni dal 1966 al 1975; mentre il declino di questo indicatore dopo il 1978 è in parte dovuto ad un effetto contabile (scorporamento delle retribuzioni del personale non docente dai relativi capitoli nel bilancio del MPI) nonché dalla caduta della spesa diversa da quella per il personale in atto dal 1972, che compensano l'aumento delle retribuzioni unitarie che si verifica dal 1978 al 1981.

(1) Le somme in questione si riferiscono infatti alla spesa del MPI e mancano quindi le somme erogate per l'edilizia scolastica (prevalentemente a carico degli enti territoriali e del ministero dei llpp), le spese per l'assistenza scolastica (sempre a carico degli enti locali) e le spese finanziate con risorse proprie dei singoli istituti, derivanti dai contributi pagati dagli studenti. Va però ricordato che presso il MPI è concentrata la maggior parte della spesa pubblica erogata per l'istruzione secondaria. A fronte di 24.000 mld erogati nel 1984 dal MPI, vi sono infatti 44 mld per l'edilizia scolastica del ministero dei llpp (ma l'ammontare era assai più elevato negli anni '70), 10 mld del ministero del tesoro e un ammontare imprecisato -perché non è possibile distinguere la quota per l'istruzione da quella per la cultura- di spese degli enti locali.

Va inoltre osservato che i dati finanziari relativi alla spesa per l'istruzione secondaria, presentano alcune discontinuità statistiche, di cui la più rilevante è rappresentata dallo scorporamento, effettuato a partire dal 1979, nel bilancio del MPI, delle retribuzioni per il personale non docente, precedentemente aggregato in un unico capitolo con il personale docente. Nel 1978, unico anno per il quale è possibile verificare nel bilancio del MPI la consistenza di questo dato, tale spesa corrispondeva al 13.4% di quella qui considerata. Una più corretta interpretazione dei dati relativi al 1981 e 1984, rispetto agli anni precedenti, dovrebbe tenere in considerazione che per questi anni la spesa è mediamente più bassa di tale importo.

E' difficile dire in che misura la crescita della spesa pubblica qui considerata abbia influenzato l'effettiva erogazione di servizi dell'istruzione a favore degli studenti. La relazione tra livelli di spesa e quantita' e qualita' dei servizi e' infatti quanto mai una relazione sfuggente. Certamente dalle osservazioni ora svolte emergono due indicazioni contrastanti: riduzione delle risorse per attrezzature tecnico-didattiche e aumento del numero di docenti per alunni. Che tale sostituzione di attrezzature con insegnanti e la relativa crescita della spesa pubblica per studente si siano tradotti in effettivi benefici per gli utenti e' perlomeno dubbio.

6. A conclusione di questa breve analisi sulle tasse e sulla spesa pubblica per l'istruzione secondaria, puo' essere interessante confrontarne l'evoluzione. La figura 2 descrive il rapporto tra tasse e spesa pubblica per studente della scuola statale dal 1960 al 1984, nonche' l'andamento di questo rapporto al 1986, in seguito alla applicazione della LF86 e secondo la proposta iniziale della LF, nell'ipotesi che le spesa per alunno resti invariata. Come si puo' osservare tale rapporto, pari al 4.7% nel 1960 e' progressivamente caduto per effetto della invarianza dell'ammontare nominale delle tasse, sino quasi ad annullarsi negli anni piu' recenti. Assumendo il 1960 come

-----  
 (2) L'andamento della spesa media per studente a prezzi '84 potrebbe infatti essere scomposto in poche, ma significative componenti:

$$\text{Spesa media} = \left( \frac{\text{Spesa totale MPI}}{\text{Numero studenti}} \right) =$$

$$= (\text{Retr. media insegn.} \times \frac{\text{Numero insegn.}}{\text{Numero studenti}}) + \frac{\text{Altre spese}}{\text{Numero stud.}}$$

e si potrebbe misurare quanto la variazione della spesa pubblica per alunno dipenda dalla dinamica retributiva, dalla variazione nel numero di docenti per alunno (ampiezza delle classi) e dalle altre spese per alunno. Queste ultime invero potrebbero essere suddivise nella componente che dipende dalle retribuzioni al personale non docente e dalle spese per attrezzature.



anno di riferimento, e' interessante confrontare la versione definitiva della LF con quella originaria: mentre la prima comporta un aumento che porta il contributo della tasse al 2% della spesa, e recupera il livello sperimentato a meta' anni '70, il disegno originario propone un contributo grossomodo pari a quello di 25 anni fa, ossia un ritorno, in termini contributivi, ad una situazione che era stata disegnata su un tasso di scolarita' del 15% e con il 30% degli iscritti, concentrato nei licei, che pagava un ammontare tasse di una volta e mezzo piu' grande di quello pagato dal restante 70%.

7. Dalle considerazioni svolte ci sembra si possa affermare che il disegno originario della LF86 prospettava una inversione di tendenza, rispetto l'impostazione storicamente perseguita nel nostro paese in fatto di politica scolastica, mentre l'esito effettivo della LF86 costituisce una sorta di mediazione condotta appunto all'interno delle linee tracciate dalla proposta iniziale. Quanto tale prospettiva sia congrua con l'attuale sistema alle soglie, non si dimentichi, dell'elevamento dell'eta' dell'obbligo scolastico ai 16 anni, non e' nostro obiettivo rilevarlo. Certo che in seguito alle posizioni assunte, da parte di esponenti della maggioranza, in merito alla necessita' di "destatalizzare" la scuola pubblica a favore di quella privata, alcune delle dissonanze rilevate nell'articolo 4 della LF acquistano nuova luce e mostrano come la manovra originariamente disegnata potesse apparire volta, non solo ad aumentare il gettito, ma a restituire un minimo di concorrenzialita' ad una scuola privata che, dall'inizio degli anni '80, sta progressivamente perdendo terreno (iscritti) nei confronti della scuola pubblica.

## 2.2 Le tasse universitarie

1. Prendiamo ora in considerazione le tasse universitarie. La struttura analitica messa a punto nelle pagine precedenti permette, data la simmetria del provvedimento nei due settori dell'istruzione secondaria e universitaria, di procedere piu' speditamente.

La LF86 dispone l'aumento di tutte le tasse, con l'esclusione delle sopratasse e dei contributi (questi ultimi variano per ciascuna universita' e qui non sono considerati) (tabella 2A). La variazione percentuale degli aumenti e' piu' contenuta di quella disposta per le tasse

scolastiche, in quanto l'ammontare delle tasse universitarie e' stato revisionato nell'anno accademico 1981-2 (ed ulteriormente aggiornato del 20% nel 1982-3). L'incremento della tassa annuale media (ponderata per tenere conto della ripartizione del numero degli studenti su corsi di laurea di durata legale differente) risulta cosi' del 68%, contro un incremento del 167% nelle tasse della scuola secondaria. L'aumento prospettato nel disegno originario della LF era invece assai piu' consistente ed era di quasi quattro volte l'ammontare delle tasse (tabella 2B).

2. Come pero' si puo' notare, la versione definitiva, approvata alla camera, diverge ancor piu' profondamente da quella del governo, nel capitolo relativo alle tasse a carico degli studenti FC. La proposta approvata al senato (piu' significativa per il confronto, in quanto quella originaria conteneva una "svista" che determinava una crescita dell'importo annuale delle tasse di iscrizione per i FC dell'ordine del 70% annuo, e che le portava dopo undici anni oltre i 17 milioni), colpiva infatti in modo particolarmente vigoroso gli studenti FC, e questo in armonia con l'orientamento, gia' espresso dal Ministro dell'istruzione nel "Piano di sviluppo dell'universita' italiana (1984-6)", di affrontare "preliminarmente" il fenomeno patologico costituito dall'eccessivo numero dei FC. La proposta comportava infatti che le tasse per gli studenti FC fossero, per il primo biennio, uguali a quelle di iscrizione per gli studenti in corso e, a partire dal terzo anno, via via piu' elevate in ragione del 30% annuo, sino ad un limite massimo di 2.000.000. Nel vecchio regime partivano invece da un ammontare che era la meta' della tassa di iscrizione e non crescevano su base esponenziale. Tale meccanismo, seppur attenuato, e' rimasto nella versione definitiva della LF86. La maggior penalizzazione a cui e' da ora sottoposto uno studente FC e' desumibile dalla tabella 2B. Nell'ipotesi di un corso di laurea di quattro anni, lo studente iscritto al secondo anno FC dovra' pagare l'89% in piu' (contro il 68% dello studente in corso), mentre se iscritto al quarto anno FC il 114% in piu'; come si puo' constatare la percentuale di incremento della tassa cresce al crescere degli anni (1). Tale orientamento, che non ha nulla di riprovevole se e' accompagnato da azioni tese a risolvere i problemi che concorrono a determinare questo fenomeno, puo' invece risultare eccessivamente persecutorio in un quadro, come l'attuale, in cui tutta la domanda di istruzione superiore confluisce sulle Universita'. Sicche' l'obiettivo di affrontare il problema

dei FC "preliminarmente" (e il termine va inteso, nel contesto del "piano di sviluppo..", rispetto alla "disciplina dei accessi e dei percorsi di studio") e' allora malposto e si configura come un tentativo di curare il male partendo dal sintomo anziche' dalle cause. D'altra parte questo sembra essere un male antico, visto che nel 1957 l'incidenza dei FC sul totale degli iscritti era piu' alta di quella attuale.

3. Anche per le tasse universitarie vale la pena di valutare come gli aumenti, proposti ed effettivi, si relazionino al livello delle tasse in vigore prima della LF86, ovvero se gli aumenti siano volti a recuperare l'inflazione o se prospettino aumenti in termini reali. Purtroppo per le tasse universitarie il quadro e' un poco piu' complesso, in quanto, come si ricordava, le tasse in vigore nell'anno accademico corrente sono state aggiornate di recente, ma in una misura inferiore all'aumento dei prezzi. Se infatti si confronta la tassa media annuale con quella pre LF86 rivalutata (tabella 2B), si osserva che la LF86 recupera ben l' 80% dell'inflazione. Se invece si mettono a confronto gli aumenti in questione con le tasse in vigore nel periodo 1954-81 rivalutate, ossia con la struttura originaria delle tasse, le tasse attuali risultano ammontare alla meta', mentre quelle proposte dal governo comportavano un aumento, in termini reali, del 10%. E' interessante rilevare come il disegno di LF prevedesse un incremento maggiore per le tasse scolastiche e quindi mirasse a ritoccare la struttura originaria delle tasse in modo tale da rendere relativamente piu' onerosa la scuola secondaria. La versione definitiva della LF86 comporta invece un incremento dello stesso ordine di grandezza.

4. Naturalmente le osservazioni svolte nel paragrafo precedente, a proposito dei limiti sottesi a confronti condotti in termini finanziari, valgono anche in questo contesto. E' pertanto opportuno richiamare, molto sinteticamente, le principali modificazioni intervenute nella dinamica di accesso e di uscita dall'universita' e nella relativa spesa, confrontandole con quelle della scuola

---

(1) La LF86 prevede pero' che gli studenti FC paghino i contributi di laboratorio, biblioteca, ecc. nel limite massimo del 50% dell'ammontare prefissato per gli studenti in corso.

secondaria.

Va infatti sottolineato che, nonostante entrambi i gradi di istruzione siano stati sottoposti, dagli anni '50 ad oggi, ad una crescita senza precedenti (anzi, il saggio medio di crescita annuale degli iscritti all'università è leggermente superiore a quello della scuola secondaria), tra i due corre una differenza sostanziale, che dipende, come è evidente, dal diverso carattere "elitario" che li configura. Non solo il tasso di scolarità della scuola secondaria è all'incirca quattro volte quello dell'università, ma questi presentano dinamiche divergenti. Mentre il primo è andato continuamente crescendo dagli anni '50 ad oggi, il secondo registra dalla fine degli anni '70 un netto declino (tabella 4). Indicativo della dinamica relativamente bloccata a cui è sottoposta l'università, è pure il tasso di passaggio dei diplomati all'università, che è caduto molto più in fretta del corrispondente tasso di passaggio dalla scuola media inferiore a quella superiore, e che da valori prossimi al 90% nel 1969 è passato al 65.7% nel 1984 (1). Inoltre, e come conseguenza di un sistema di istruzione formalmente aperto, ma nella sostanza caratterizzato da un elevato grado di selezione che, operando per "autoesclusione", colpisce soprattutto gli studenti del primo anno (il 30% degli iscritti, per la gran parte proveniente dagli istituti tecnici, non si iscrive al secondo), l'università tende a produrre un numero relativamente basso di laureati. Negli anni '50 si laureava il 14% degli iscritti in corso; negli anni '80 a malapena il 10%.

5. Per quanto riguarda la spesa a carico del MPI si osserva che, pur essendo cresciuta ad un saggio medio annuo che non si discosta molto da quello della spesa per l'istruzione secondaria (19.6% contro il 18.5%, dal 1960 al 1984), presenta, in conseguenza della minor rigidità della

---

(1) Questo dato è inoltre interessante perché mostra che la crescita nel numero degli studenti universitari non è dipesa in modo così forte dalla liberalizzazione degli accessi intervenuta nel 1969, come in genere si tende a sottolineare. La flessione del tasso in questione è infatti sostanzialmente imputabile agli istituti tecnici che riportano una contrazione del tasso di passaggio dal 77 al 52%.

spesa universitaria, un andamento piu' irregolare (tabella 5). Il 97% della spesa del MPI per la scuola secondaria e' infatti assorbita dalle retribuzioni, mentre la spesa per l'universita' e' costituita al 70% da retribuzioni e al 30% da trasferimenti (contributi di funzionamento e per la ricerca scientifica, in primo luogo). Questi, dopo essere aumentati negli anni '60, sono sistematicamente crollati dall'inizio degli anni '70, quando ammontavano a circa il 60% della spesa. Come risultato l'incidenza della spesa universitaria sul complesso della spesa pubblica, dopo essere raddoppiata dal 1960 al 1969, e' crollata a partire dall'inizio degli anni '70.

Questo andamento si riflette nell'evoluzione della spesa media per studente universitario, misurata a prezzi costanti (figura 3). Il "beneficio" per studente, passato da 1.600.000 lire a 3.413.000 dal 1960 al 1969, e' andato calando sino al 1981; l'aumento del 1984 (che peraltro sembra non essere confermato dai dati desumibili dai bilanci preventivi del 1985 e 1986) non e' tale da recuperare i livelli della fine anni '60. Di fronte a questi dati viene spontaneo domandarsi che relazione possa esserci tra la caduta della domanda e delle performances del sistema di istruzione superiore e questa drastica riduzione delle risorse.

Purtroppo l'esame delle cause sottese alla dinamica della spesa per studente risulta, per problemi legati alla insufficiente disponibilita' di dati sul personale docente e non docente dell'universita', piu' approssimativo di quella relativa alla spesa per l'istruzione secondaria. Ma mentre la crescita dal 1960 al '69 dovrebbe essere dipesa dalla dinamica retributiva (in quanto il rapporto docenti/studenti mostra una inequivocabile caduta) e da un aumento dell'incidenza dei trasferimenti alle universita', la caduta nel corso degli anni '70 e' certamente dipesa dalla diminuzione della spesa per trasferimenti. In seguito all'aumento, verificatosi negli ultimi 15 anni, nel rapporto docenti/studenti, l'effetto della sostituzione di personale ad attrezzature sembra essere stato ancora piu' forte di quello registrato per la scuola secondaria.

6. La figura 4 riporta l'andamento del rapporto tra la tassa universitaria media, pagato dal 1960 al 1984 da uno studente iscritto ad un corso di laurea quadriennale, e gli impegni di spesa per studente, desunti dal bilancio del MPI. Se ne considera inoltre l'evoluzione al 1986, in seguito agli aumenti disposti dalla LF86 e alla proposta iniziale. Questi due ultimi rapporti sono calcolati considerando il

contributo suppletivo del 30% (di cui si dira' con piu' dettaglio nel prossimo paragrafo).

Di nuovo, per effetto dell'invarianza dell'ammontare della tasse sino al 1981, tale rapporto mostra un andamento decrescente, ma assai meno pronunciato di quello relativo all'istruzione secondaria: si fanno infatti sentire dal 1969 gli effetti della forte flessione del denominatore della frazione, ossia della spesa media, e dal 1981, dell'aggiornamento delle tasse.

La LF86 non comporta, come si puo' osservare, una inversione di tendenza altrettanto netta quanto quella mostrata dalla scuola secondaria (figura 2). Si noti invece come il disegno della LF proponesse un recupero, del contributo a cui sono chiamati gli studenti, affatto marginale, elevando al 16% la quota di spesa coperta con tasse.

7. Puo' essere interessante concludere questa, sommaria, analisi del rapporto tasse/ spesa pubblica per studente, confrontando il livello di copertura della spesa nei due ordini di istruzione (figura 2 e 4).

Come e' stato precedentemente notato, il rapporto tasse/spesa e' piu' significativo per la sua dinamica che non per la grandezza che esprime. Oltre alle differenze rilevabili tra la spesa pubblica registrata nel bilancio del MPI e la spesa effettiva per ordini di istruzione, va infatti ricordato che gli studenti contribuiscono alla spesa pubblica anche attraverso i contributi (di laboratorio, di riscaldamento, di biblioteca, ecc.) pagati ai rispettivi istituti e facolta' e che questi sono assai piu' elevati per l'universita' che non per la scuola media (1). Inoltre la spesa per l'universita' non puo' essere totalmente imputata a beneficio dell'istruzione degli studenti, in quanto l'universita' e' anche sede di ricerca scientifica. Il grado di copertura effettivo delle tasse universitarie e' quindi piu' elevato di quanto indichi il rapporto di figura 4.

Fatte queste precisazioni si puo' osservare che i due ordini di istruzione, oltre a differire ampiamente nel livello assoluto del rapporto tasse/spesa, si differenziano nella

(1) Nell'Universita' di Modena, ad esempio, i contributi annuali pagati dagli studenti universitari ammontano a 220.000 lire, mentre quelli pagati dagli studenti della scuola media superiore della medesima citta' sono pari a 10.000 lire.

dinamica di tale rapporto. Non e' certamente questa la sede per valutare la congruita' del divario rispetto agli obiettivi di equita' e di efficienza della politica scolastica. Si noti pero' che in altri paesi, ai quali siamo soliti guardare per confrontarci, la situazione e' differente da quella italiana. Secondo dati del Censis (ma riportati sulla stampa) le tasse universitarie ammontano a 41.000 lire l'anno in Germania, 110.000 in Francia e 1.250.000 in Gran Bretagna, mentre non esistono tasse scolastiche nella scuola secondaria; il divario tra gradi di copertura nei due ordini di istruzione e' quindi massimo. Si osservi inoltre che in questi paesi la gratuita' dei servizi di insegnamento nella scuola secondaria e' accompagnata da altre, assai consistenti, forme di intervento pubblico sul costo dei libri, dei trasporti, delle mense e in borse di studio; e che in Gran Bretagna, che tra i paesi menzionati presenta l'importo piu' elevata nella tassa universitaria, il sistema delle borse di studio e' di gran lunga piu' diffuso che nel nostro paese. Per quanto riguarda l'Italia si puo' invece osservare che l'attuale grado di copertura della spesa mediante tasse e' all'incirca tre volte piu' alto nell'universita' e che, dopo essere fortemente aumentato nel corso degli anni '70 (nel 1981 l'universita' era dodici volte piu' cara della secondaria), la LF86 ha ripristinato la situazione iniziale.

### 3. L' ESONERO DALLE TASSE

1. L'articolo 4 della LF disciplina anche la dispensa dal pagamento delle tasse scolastiche e universitarie. A questo riguardo interviene a due livelli: salvaguardando la vecchia normativa (comma 1) ed introducendo nuovi criteri di esonero (Comma 2 e 3).

2. Relativamente all'esonero dalle tasse scolastiche il punto di riferimento normativo e' costituito dalla legge 645 del 1954 (legge Martino-Romita), la medesima che fissa l'ammontare delle tasse in vigore sino alla LF86. Tale legge prevede l'esonero da tutte le tasse scolastiche per gli alunni appartenenti a famiglia di "disagiate condizioni economiche" e soggetti a particolari condizioni di bisogno (orfani di guerra, figli di mutilati e invalidi di guerra, ciechi civili, alunni di famiglia numerosa, ecc.), nonche' l'esonero delle tasse (con l'esclusione di quelle di ammissione e di idoneita') per gli alunni, sempre di famiglia economicamente disagiata, ma con particolari titoli di merito, quali la promozione con media di almeno 8/10 (e il semiesonero con media 7/10).

La dispensa dal pagamento delle tasse scolastiche costituisce una delle prime forme di assistenza, introdotte nel nostro ordinamento, volte alla realizzazione del diritto allo studio. La filosofia che ispira il programma di assistenza previsto dalla legge Martino-Romita, che peraltro da vita alle prime, ma assai esigue, borse di studio, e' pero' ancora quella della beneficenza discrezionale, e precede la concezione piu' moderna del diritto allo studio, inteso come uguaglianza delle opportunita' scolastiche.

Una misura indiretta del carattere "da beneficenza" del provvedimento e' desumibile dai criteri con cui viene sostanziata la condizione di "disagiata condizione economica", che infatti non e' stabilita ne' per legge, ne' attraverso decreti ministeriali, ma e' demandata al buon senso dei singoli intendenti di finanza, che comunicano agli istituti le soglie massime di reddito ammissibili al beneficio dell'esonero. A quanto ci risulta non solo questi criteri sono ovviamente difformi sul territorio nazionale, ma in seguito alla perdita del potere d'acquisto del beneficio dell'esonero, la dispensa e' sostanzialmente non applicata.

3. I nuovi criteri di esonero dalle tasse scolastiche si vanno cosi' ad aggiungere a questa incerta normativa, in



parte modificandola e in parte sovrapponendosi. Vengono infatti dispensati gli studenti il cui reddito familiare (o personale, se derivante da rapporti di lavoro dipendente) non sia superiore agli scaglioni di reddito fissati dall'art. 28 della LF (che, ad esempio, nel caso di un nucleo composto da tre persone, e' di 10.800.000); nonche' gli studenti che abbiano ottenuto la licenza media con il giudizio di ottimo o una votazione negli scrutini non inferiore agli 8/10 e purché non dispongano di un reddito familiare superiore di tre volte ai limiti posti dall' art. 28 (pari a 32.400.000 lire, nell'esempio precedente).

Pur non essendo ben chiaro se la fissazione nella LF di precisi limiti di reddito andra' a sopperire il meccanismo di accertamento della condizione di disagio economico della legge Martino-Romita, quello che e' certo e' che la LF dovrebbe riattivare questo, seppur minimo, strumento di realizzazione del diritto allo studio. Cio' non solo perche' i meccanismi di accesso al beneficio sono piu' trasparenti, ma perche' l'aumento delle tasse -per quanto non elevato- dovrebbe rendere nuovamente appetibile l'esonero.

Va infine fatto rilevare che la direzione in cui la realizzazione del diritto allo studio nel ambito della LF si muove, e' quella della condizione di bisogno economico puro e quella del merito puro (seppur con il limite massimo di reddito) che, nelle parole del senatore Scoppola, e' volta a premiare "l'eccellenza" nel risultato scolastico. In questo senso si differenzia dalla legislazione precedente che invece comporta la sovrapposizione dei due criteri.

4. Analogamente l'articolo 4 prevede disposizioni per l'esonero dalle tassee universitarie. Il riferimento per la normativa precedente, salvaguardata dal comma 1, e' la legge 1551/1951; poiche' la 1551 costituisce il modello sulla base del quale e' stata disegnata la stessa legge Martino-Romita, le due presentano sostanziali tratti in comune.

Anche la legge 1551 prevede la dispensa per gli studenti di "condizione economica non agiata, ma capaci e meritevoli", disponendo l'esonero dalle tasse di immatricolazione e frequenza del primo anno per gli studenti che abbiano riportato alla maturita' una votazione di almeno 7/10; l'esonero dalle tasse di iscrizione per gli anni successivi (e dalla tassa per l'esame di laurea) per gli studenti che abbiano superato tutti gli esami previsti dal piano di studio conseguendo la media di 27/30 e con nessun voto inferiore ai 24/30, ad eccezione di un 27/30 (il semiesonero

con media 24/30). In analogia con quanto previsto dalla legge Martino-Romita, e' disposto l'esonero da tutte le tasse per gli studenti in particolari condizioni (orfani, ecc.) e di non agiata condizione economica, che non demeritino per condotta e profitto. A questo riguardo va osservato che l'art. 3 della 1551 dava facolta' al consiglio di amministrazione (CdA) delle universita' di consentire deroghe nei minimi di votazione, in relazione alle difficolta' particolari inerenti ai corsi di studio delle facolta' scientifiche. Come si e' ricordato analoghe proposte sono state avanzate nel corso del dibattito sulla LF86, ma sono state respinte.

Per quanto attiene alla definizione della condizione di famiglia non agiata, la legge 1551 e' pero' piu' rigorosa della 645, in quanto stabilisce dei criteri generali: reddito annuo rapportato al carico di famiglia e all'effettivo onere finanziario che le famiglie debbono sostenere (dove presumibilmente il riferimento implicito e' alla condizione dei "fuori sede") e in quanto demanda espressamente l'accertamento e la piu' precisa definizione di tale condizione al CdA. Di conseguenza ciascuna universita' ha seguito criteri propri, sicche' in alcune sedi il reddito massimo ammesso al diritto all'esenzione e' il medesimo che da diritto all'esegno di studio (anche in armonia con il criterio che stabilisce che gli assegnatari del presalario godano automaticamente dell'esonero dalle tasse), mentre in altre universita' sono applicati criteri meno restrittivi. Attualmente il limite massimo di reddito per il presalario e' di 4 milioni di lire, dove il reddito di riferimento e' quello Irpef, al netto dei contributi sociali e della indennita' di contingenza (equiparata a quella degli statali), aumentato di 300.000 lire per ogni figlio (che ammonta, nell'ipotesi di un figlio, a 12.408.000 lire); tale limite e' stato definito nel 1979 e da allora non modificato. E' quindi sostanzialmente automatico che, nelle sedi universitarie che hanno adottato come reddito di riferimento per l'esonero quello del presalario, il numero degli esonerati coincida con quello degli assegnisti e che pertanto in queste sedi l'esonero, in quanto tale, costituisca uno strumento irrilevante.

5. La LF86 integra dunque i criteri attualmente in vigore introducendo, analogamente a quanto disposto per le tasse scolastiche, l'esonero per motivi "puri" di merito e di reddito. Quanto ai primi stabilisce l'esonero dalle tasse di immatricolazione e di iscrizione al primo anno per gli studenti che abbiano riportato il voto di maturita' di

60/60; e di tutte le tasse per gli studenti che abbiano (annualmente) superato tutti gli esami previsti dal piano di studio conseguendo una votazione media di 28/30. Come si puo' constatare i criteri di selezione per merito sono alquanto restrittivi. Su tali criteri si e' appunto incentrata parte della attivita' in commissione, il cui unico esito e' pero' stato quello di eliminare la ulteriore condizione restrittiva che nessun voto fosse inferiore ai 24/30. Contardditorio pare inoltre il criterio per cui debba essere premiata "l'eccellenza" nei risultati, ma con l'esclusione di chi ha un reddito familiare superiore a tre volte di quello stabilito dall'art. 28. Quanto ai secondi e' previsto, come per le secondarie, l'esonero totale per gli studenti con un reddito familiare o personale inferiore a quello indicato dalle "fasce". A fortiori le osservazioni svolte a proposito della riattivazione di questo, attualmente desueto, strumento di implementazione del diritto allo studio, valgono per l'esonero dalle tasse universitarie, il cui importo e' sensibilmente piu' elevato.

6. L'analisi comparata delle disposizione pre e post LF86 sarebbe incompleta se non si rilevasse l'esistenza di una ulteriore norma tesa alla realizzazione del diritto allo studio, presente nella vecchia legislazione e scomparsa nella LF86. Come e' noto le opere universitarie (OU) costituiscono oggi le principali agenzie per la realizzazione dei servizi del diritto allo studio. La legge 1551/51 stabilisce, tra l'altro, che al finanziamento delle OU concorra l'erogazione, da parte delle universita', del 15% dell'importo di tutte le tasse e l'erogazione dei contributi suppletivi, che sono pari al 30% della tassa annuale di iscrizione, a cui sono soggetti gli studenti con reddito familiare superiore ai tre milioni. Va pero' ricordato che in seguito al trasferimento alle regioni delle competenze in materia di diritto allo studio, questi finanziamenti sono stati attribuiti alle regioni che li hanno trasformati in tributi propri; le regioni dal canto loro provvedono a finanziare le OU con trasferimenti. Ora poiche' l'articolo 4 della LF dispone la determinazione delle tasse universitarie riferendosi alla tabella allegata alla Lf86 (comma 4: "La determinazione degli aumenti (1) disposti con il presente articolo e le relative decorrenze sono indicate nella allegata tabella E") senza alcun riferimento all'articolo 7 della legge 1551 (come, ad esempio, faceva il decreto 677 del 1981), e poiche' e' abrogata ogni disposizione in contrasto con quanto previsto

nell'articolo, non e' chiaro se sia ancora in vigore il contributo alle OU. Il problema e' poi particolarmente ingarbugliato per il contributo suppletivo; infatti nel caso in cui non sia in vigore, questo comporta una perdita di gettito per le regioni; viceversa se il contributo suppletivo deve intendersi ancora in vigore, allora la tassa di iscrizione universitaria ammonta nella realta' non a 120.000 lire, ma a 156.000, dato che il limite di tre milioni, fissato nella legge 1551 del 1951, non e' mai stato modificato (oggi equivarrebbero a circa 36 milioni). Si noti, per inciso, che tale soglia e' piu' bassa del limite minimo previsto dalle "fasce sociali" per famiglie mononucleari. Per questo motivo nella figura 4 e' riportata anche la soluzione comprensiva del contributo suppletivo (+30%).

7. Sempre in tema di diritto allo studio la LF86 contiene poi una novita', ossia il trattamento particolarmente favorevole riservato ai lavoratori studenti FC, per i quali non e' prevista la applicazione degli aumenti disposti dalla LF86.

Certo se si considerano le incertezze presenti nella LF86 e la sovrapposizione della vecchia normativa di esonero con la

(1) Per inciso si noti che la dizione "aumenti" e' ambigua perche' non e' chiaro se gli importi di cui alla tabella E siano sostitutivi dei vigenti, come sembra risultare dallo spirito del dibattito e dall'esame della evoluzione del testo, o aggiuntivi. L'ambiguita' del testo sorge in conseguenza alla serie di modificazioni per emendamento che l'articolo, ed in particolare il comma 2, ha subito nell'iter parlamentare. Questo, nella versione originale, disponeva che, per i soggetti con reddito inferiore a quello stabilito dall'art. 28, restassero "invariati gli importi precedentemente in vigore". Il comma e' poi stato modificato, in commissione senato, estendendo la "non applicazione dei maggiori importi previsti nel presente articolo" ai soggetti meritevoli, e quindi ulteriormente modificato al senato che ha trasformato l'invarianza degli importi e/o la non applicazione dei maggiori importi, in "dispensa dal pagamento delle tasse". Era quindi previsto nel testo origiario un riferimento esplicito agli importi precedentemente in vigore che reggeva la dizione del comma 4, riferimento che e' andato perduto con l'emendamento approvato al senato.

nuova e con quella per la realizzazione del diritto allo studio, la gamma delle diverse posizioni nei confronti delle tasse scolastiche e universitarie, risulta alquanto intricata. Limitandoci a delineare una possibile tipologia degli studenti universitari si avranno infatti i seguenti profili:

A. Lo studente "eccezionalmente meritevole, ma non troppo ricco", con risultati scolastici fissati dalla LF86, ma con un reddito inferiore al triplo di quello indicato dalle "fasce sociali", che sarà esonerato.

B. Lo studente "povero", con reddito che rientra nei limiti delle "fasce", che sarà esonerato.

C. Lo studente "disagiato e meritevole", che rientra nelle meno rigide condizioni di merito stabilite dalla legge 1551/51 e nelle condizioni economiche stabilite dalle singole università, che sarà esonerato. A sua volta questo si divide in diverse sottocategorie: quella dei "bravini", con il semiesonero, e quella degli studenti di facoltà scientifiche, nelle sedi universitarie che si avvalgono della deroga ai minimi di votazione.

D. Lo studente soggetto a "particolari situazioni sociali (orfani, ecc.) e di non agiata condizione economica" che, a seconda dei limiti di reddito stabiliti dalle singole università, è esonerato.

E. Lo studente "lavoratore FC", che pagherà per gli anni di FC le vecchie tasse, che sono grossomodo la metà delle nuove tasse per gli studenti FC.

F. Lo studente "con assegno di studio", con un reddito più povero di quello delle "fasce" (se la famiglia ha un numero di componenti superiore alle tre unità), che oltre all'esonero dalle tasse godrà dei servizi delle OU.

G. Infine lo studente "normale", a cui è stato detto che deve pagare una tassa media annua di 166.500 lire, ma che molto probabilmente dovrà pagare una tassa di 202.500, se si laurea in corso. A questo si affianca però un altro soggetto, "lo studente che non soffre di avversione nei confronti della compilazione del modello 740", che dedurrà dall'imponibile le tasse universitarie e, secondo se sarà più o meno ricco, godrà di uno sconto più o meno grande. Come si può constatare non solo lo spettro delle possibilità è fin troppo ampio, ma convivono criteri difformi di merito e criteri difformi di bisogno economico che portano allo stesso risultato (l'esonero).

Inoltre se la logica sottesa all'aumento delle tasse universitarie è quella di far pagare in maggior misura l'onere del servizio all'utente, anziché all'intera collettività, che peraltro ne beneficia -come è dimostrato

da piu` ricerche sull'argomento- in modo che non e`  
proporzionale alla sua composizione socioeconomica (1),  
allora la deducibilita` delle tasse universitarie  
rappresenta un nonsenso.

---

(1) La maggior parte del gettito che finanzia la spesa pubblica deriva, com'e` noto, dal reddito dei lavoratori dipendenti; ma buona parte di questi, gli operai, si serve in misura minore dell'universita`.

#### 4. LA DESTINAZIONE DELLE MAGGIORI ENTRATE

1. Contrariamente a quanto previsto dal disegno di LF, i maggiori introiti conseguenti all'aumento delle tasse, e inizialmente stimati in 450 mld (ma la stima era forse eccessiva, data la scarsa attenzione posta alle conseguenze delle norme relative all'esonero dalle tasse), non sono stati integralmente devoluti all'erario, ma in buona misura ai rispettivi settori.

Come si e' ricordato, la LF86 destina 200 mld per la copertura degli oneri finanziari relativi alla realizzazione di opere di edilizia scolastica, e lascia le maggiori entrate per tasse universitarie ai bilanci delle rispettive universita'. Va pero' precisato che i 200 mld per l'edilizia scolastica non gravano sull'esercizio finanziario corrente, ma su quello del 1987, cosi' che le maggiori tasse scolastiche costituiscono una entrata netta per l'erario nel 1986 (1).

2. Per quanto attiene alla specificazione di criteri per la realizzazione del programma di edilizia scolastica, la LF86 rinvia alla emanazione delle norme di disciplina della finanza locale. Queste sono affidate all'articolo 11 del decreto legge n. 47 del 28 febbraio 1986 (che sostituisce il decaduto decreto n. 789), relativo ai "provvedimenti urgenti per la finanza locale".

Purtroppo, a causa dello stato di incertezza che ancora circonda l'interpretazione di alcuni punti della norma, non e' possibile approfondire l'analisi del provvedimento. A grandi linee il decreto autorizza la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui a comuni e province, per la realizzazione di opere di edilizia scolastica volte:

a) alla eliminazione dei doppi turni sia nella scuola dell'obbligo che secondaria (il fenomeno dei doppi e tripli turni e' infatti particolarmente rilevante nella scuola

---

(1) Si noti pero' che mentre l'articolo 4 rimanda, per la definizione dei termini di decorrenza delle tasse, alla allegata tabella E, questa non li riporta. Ancora una volta sarebbe necessario ripercorrere l'iter dell'articolo e il dibattito per mostrare che a questa ommissione in realta' corrisponde l'intenzione di applicare le nuove tasse di iscrizione a partire dal prossimo anno scolastico e accademico.

elementare e media inferiore);

b) alla costruzione di edifici per la diffusione, in ogni distretto scolastico, di istituti secondari di dimensione non superiore ai mille studenti;

c) al completamento di opere di edilizia scolastica, finanziate dalla legge 412/'75, i cui lavori siano in corso di esecuzione.

A questi fini sono destinati 2.000, 1.000 e 1.000 mld di mutui, per gli anni 1986, 1987 e 1988, di cui il 60% per le opere elencate al punto a) e il 40% alle opere ai punti b) e c). L'onere dei mutui e' all'80% a carico dello stato e al 20% a carico degli enti destinatari dei mutui, che saranno individuati con decreto del MPI, sulla base di programmi regionali formulati dai sovrintendenti scolastici regionali, sentiti i provveditori agli studi e d'intesa con le regioni. Poiche' i progetti devono essere comprensivi anche di impianti sportivi, e poiche' il decreto privilegia i programmi volti a realizzare impianti polivalenti, di uso comune a piu' scuole e aperti alle attivita' sportive delle comunita' locali, e' prevista la definizione di piu' precisi criteri tecnici -con cui realizzare gli impianti e con cui stipulare le convenzioni tra gli enti in questione- che e' rimandata alla emanazione di successive disposizioni del MPI e del Ministero del turismo. A sottolineare il carattere d'urgenza del provvedimento sta infine la procedura per la determinazione dei fabbisogni, che stabilisce che i programmi, d'intesa con le regioni, debbano essere predisposti entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, e qualora l'intesa manchi, debbano comunque essere trasmessi al MPI entro i successivi 15 giorni.

Nonostante il decreto individui nella figura del sovrintendente scolastico regionale il soggetto proponente dei piani (e non negli enti locali, che hanno diretta competenza in materia), va osservato che il provvedimento ha suscitato grande interesse nelle comunita' locali, che hanno tempestivamente avanzato numerose richieste. Desta invero preoccupazione, tra gli addetti ai lavori, il possibile ritardo nella predisposizione dei criteri tecnici da parte dei ministeri competenti, in quanto le domande di finanziamento debbono essere inoltrate entro la fine di giugno.

Quest'ultima considerazione induce ad osservare che, nonostante il clima di emergenza che ha caratterizzato la vicenda dell'edilizia scolastica (si pensi all'enfasi posta dal movimento degli studenti sulla questione e alla scelta di uno strumento urgente di risposta -il decreto- abbinato ad una procedura particolarmente snella), il legislatore



sembra essere continuamente tentato dal desiderio di voler perseguire una pluralita' di obiettivi all'interno dello stesso provvedimento, con il rischio di inficiarne l'efficacia e di contraddirne il carattere di urgenza (1).

3. L'aumento delle tasse universitarie dovrebbe comportare, posto che non incida sensibilmente sul numero degli iscritti e dei soggetti esonerati, un aumento della autonomia finanziaria delle universita'; come tale esso presenta effetti sia positivi che negativi. Da un lato puo' infatti essere giudicato positivamente, perche' riduce la dipendenza dai trasferimenti dal bilancio dello stato, con i conseguenti vincoli nella disponibilita' dei fondi, e perche' consente una piu' stretta connessione tra i costi e benefici che gli utenti sopportano. In questo senso rappresenta un incentivo a erogare i servizi con maggior efficienza, dato che l'aumento delle tasse rendera' piu' sensibili gli studenti alla qualita' dei servizi. Per converso tende ad alimentare la sperequazione nell'ammontare delle risorse finanziarie tra sedi universitarie e facolta', data la struttura fortemente sbilanciata della universita' italiana nel numero e dinamica degli iscritti nelle diverse sedi. Da una recente ricerca (2) condotta sui bilanci preventivi per il 1984 delle universita', risulta che le entrate contributive ammontano al 22.1% del complesso, ma che in certe sedi, per lo piu' di nuova istituzione (Basilicata, Tuscia, Tor Vergata, Trento, Calabria, Navale di Napoli), non raggiungono il 5%, mentre in altre (Milano, Torino) superano il 40%.

---

(1) Ben piu' grave tentazione era invero contenuta nella precedente versione del decreto, che, pur animato dalla volonta' di razionalizzare le competenze nel settore, attribuiva alle province la proprieta' e la gestione amministrativa di tutti gli edifici scolastici della scuola secondaria superiore, non curandosi, non solo di garantire la necessaria copertura finanziaria, ma di valutare quanto la fase di passaggio della gestione del patrimonio, inevitabilmente complessa, avrebbe rallentato l'esecuzione dei nuovi programmi.

(2) A. Zuliani, G. Orioli, "Distribuzione delle risorse e problemi di efficienza nell'Universita'", in Universita' progetto n.5, novembre 1985.

TABELLA 1 -Tasse scolastiche

TAB. 1A - Tasse scolastiche: importi in lire per tipo di tassa e istituto

|                              | 1958/82 | Tasse<br>pre LF86 | Disegno<br>di LF | Senato | Definitiva<br>Camera | Pre LF86<br>rivalut. |
|------------------------------|---------|-------------------|------------------|--------|----------------------|----------------------|
| 1. Tassa di iscrizione       | 1500    | 1500              | 50000            | 20000  | <del>40000</del>     | 15938                |
| 2. Tassa di frequenza        |         |                   |                  |        |                      |                      |
| -Licei                       | 7300    | 7300              | 80000            | 80000  | 25000                | 77563                |
| -Ist. magistrale             | 5300    | 5300              | 80000            | 80000  | 25000                | 56313                |
| -Ist. tecnici e profess.     | 4500    | 4500              | 80000            | 80000  | 25000                | 47813                |
| 3. Tassa per esami (%)       |         |                   |                  |        |                      |                      |
| -Licei                       | 6000    | 6000              | 50000            | 50000  | 20000                | 63750                |
| -Ist. magistrali             | 3000    | 3000              | 50000            | 50000  | 20000                | 31875                |
| -Ist. tecnici                | 1500    | 1500              | 50000            | 50000  | 20000                | 15938                |
| -Ist. professionali          | 1250    | 1250              | 50000            | 50000  | 20000                | 13281                |
| 4. Tassa di rilascio diplomi |         |                   |                  |        |                      |                      |
| -Licei                       |         | 36000             | 50000            | 50000  | 25000                | 43436                |
| -Istituti                    | 3000    | 36000             | 50000            | 50000  | 25000                | 43436                |

TAB. 1B - Tasse scolastiche. Valori medi annuali per una carriera normale (senza ripetenze).

|                               | 1957-82 | Tasse<br>pre LF86 | Disegno<br>di LF | Senato | Definitiva<br>Camera | Pre LF86<br>rivalut. |
|-------------------------------|---------|-------------------|------------------|--------|----------------------|----------------------|
| -Licei                        | 8800    | 16000             | 110000           | 104000 | <del>36000</del>     | 102187               |
| -Istituti magistrali          | 7175    | 15425             | 117500           | 110000 | <del>38750</del>     | 79125                |
| -Istituti tecnici             | 5700    | 12300             | 110000           | 104000 | <del>36000</del>     | 62875                |
| -Ist. professionali (5 anni)  | 6500    | 19700             | 130000           | 124000 | <del>45000</del>     | 73687                |
| -Ist. professionali (3 anni)  | 6417    | 17417             | 130000           | 120000 | <del>43333</del>     | 72031                |
| Tassa annuale media ponderata | 6677    | 15109             | 115325           | 109220 | <del>38350</del>     | 75256                |
| Tassa pre LF86=1              |         | 1.00              | 7.63             | 7.23   | <del>2.34</del>      |                      |
| Tassa pre LF86 Rivalutata=1   |         |                   | 1.53             | 1.45   | <del>0.54</del>      | 1.00                 |

TABELLA 2 - Tasse universitarie

TAB. 2A - Tasse universitarie: importi in lire per tipo di tassa

|                                 | 1954-81 | 1981-2 | Tasse<br>pre LF86 | Disegno<br>di LF | Senato  | Definitiva<br>Camera | Pre LF86<br>Rivalut. | Rivalut.<br>tasse 54-81 |
|---------------------------------|---------|--------|-------------------|------------------|---------|----------------------|----------------------|-------------------------|
| 1. Tassa di immatricolazione    | 5000    | 20000  | 24000             | 100000           | 100000  | 50000                | 28957                | 60795                   |
| 2. Tassa annuale di iscrizione  | 18000   | 60000  | 72000             | 300000           | 300000  | 120000               | 86872                | 220000                  |
| Idea compreso il 30% all'OU     | 23400   | 78000  | 93600             | 390000           | 390000  | 156000               | 112933               | 267226                  |
| 3. Tassa annuale per fuori cor. |         |        |                   |                  |         | (8)                  |                      |                         |
| 1° anno                         | 5000    | 30000  | 36000             | 150000           | 300000  | 120000               | 43436                | 60095                   |
| 2° anno                         | 5000    | 40000  | 48000             | 200000           | 300000  | 120000               | 57914                | 60095                   |
| 3° anno                         | 6500    | 52000  | 62400             | 250000           | 450000  | 240000               | 75289                | 79000                   |
| 4° anno                         | 8000    | 64000  | 76800             | 425000           | 450000  | 240000               | 92663                | 90000                   |
| 11° anno                        | 18500   | 148000 | 177600            | 17439394         | 2000000 | 386522               | 214283               | 227000                  |
| 4. Tassa di laurea              | 6000    | 50000  | 60000             | 250000           | 250000  | 150000               | 72393                | 70000                   |
| 5. Sopratassa annuale esami     | 7000    | 7000   | 7000              |                  |         |                      | 85952                | 80000                   |
| 6. Sopratassa per esame laurea  | 3000    | 3000   | 3000              |                  |         |                      | 36837                | 30000                   |

(8) Per i corsi quadriennali la tassa e' di 240.000 sino al sesto anno. Dal sesto anno e' pari al "all'importo dell'anno precedente + 10%".

TAB. 2B - Tasse universitarie. Valori medi annuali per una carriera normale

|                                 | 1954-81 | 1981-2 | Tasse<br>pre LF86 | Disegno<br>di LF | Senato | Definitiva<br>Camera | Pre LF86<br>rivalut. | Rivalut.<br>tasse 54-81 |
|---------------------------------|---------|--------|-------------------|------------------|--------|----------------------|----------------------|-------------------------|
| - Corso di laurea di 4 anni     | 28500   | 85250  | 100750            | 387500           | 387500 | 170000               | 207371               | 340000                  |
| - Corso di laurea di 5 anni     | 27800   | 81400  | 96400             | 370000           | 370000 | 160000               | 200461               | 340000                  |
| - Corso di laurea di 6 anni     | 27333   | 79167  | 93500             | 358333           | 358333 | 153333               | 195855               | 300000                  |
| - Corso di 4 anni piu' 2 F.C.   | 20667   | 68500  | 81167             | 316667           | 358333 | 153333               | 183790               | 280000                  |
| Tassa pre LF86=1                |         |        | 1.00              | 3.90             | 4.41   | 1.89                 |                      |                         |
| - Corso di 4 anni piu' 4 F.C.   | 20613   | 69375  | 81775             | 321875           | 381250 | 175000               | 180324               | 280000                  |
| Tassa pre LF86=1                |         |        | 1.00              | 3.94             | 4.66   | 2.14                 |                      |                         |
| Tassa annuale media             | 28255   | 83970  | 99225             | 381363           | 381363 | 166493               | 204940               | 340000                  |
| Tassa pre LF86=1                |         |        | 1.00              | 3.84             | 3.84   | 1.68                 |                      |                         |
| Tassa pre LF86 Rivalutata=1     |         |        |                   | 1.86             | 1.86   | 0.81                 | 1.00                 |                         |
| Tassa 1954-81 Rivalutata=1      |         |        |                   | 1.10             | 1.10   | 0.48                 |                      | 1.00                    |
| Tassa media compreso 30% all'OU |         |        | 120825            | 471363           | 471363 | 202493               | 231009               | 410000                  |
| Tassa pre LF86=1                |         |        | 1.00              | 3.90             | 3.90   | 1.68                 |                      |                         |



TABELLA 4 - Università

|                                   | 1951   | 1957  | 1960  | 1963   | 1966  | 1969  | 1972  | 1975  | 1978  | 1981   | 1984    |
|-----------------------------------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|---------|
| Iscritti                          | 231.4  | 212.4 | 247.7 | 312.3  | 402.9 | 549.8 | 759.9 | 886.9 | 996.2 | 1047.9 | 1055    |
| -Iscritti in corso                | 145.2  | 145.4 | 176.2 | 225.8  | 297.7 | 415.7 | 631.2 | 708.8 | 762.9 | 764.1  | 745.8   |
| -Iscritti fuori corso             | 86.2   | 67    | 71.5  | 86.5   | 105.2 | 134.1 | 128.7 | 178.1 | 233.3 | 283.8  | 309.2   |
| Laureati                          | 19.7   | 20.4  | 21.1  | 24     | 29.1  | 48.8  | 64.6  | 71.2  | 77.2  | 74     | (74)§   |
| Docenti                           | 4.3    | 5.1   | 5.8   | 6.6    | 7.4   | 8.4   | 14.7  | 18.6  | 24.2  | 25.9   | (26.3)§ |
| Docenti/studenti 1960=100         |        |       | 100   | 90     | 78    | 65    | 63    | 90    | 104   | 106    | (110)§  |
| Tasso di passaggio universita'    |        | 60    | 60.4  | 74.6   | 80.6  | 88.8  | 85    | 81.9  | 74.6  | 66.8   | 65.7    |
| Tasso di scolarita' universitario | (2.9)^ |       |       | (4.3)§ |       |       | 13.1  |       |       | 15.1   | 13.6    |
| Laureati su 100 coetanei          | 2.9    | 2.5   | 2.8   | 2.9    | 3.9   | 6.4   | 7.7   | 9.4   | 10.4  | 9.5    | 9.2     |

(1952)^

(1962)§

(1983)§

TABELLA 5 -Spesa dello stato per l'istruzione.  
Impegni in miliardi di lire

|  | 1960  | 1963  | 1966  | 1969  | 1972  | 1975  | 1978  | 1981   | 1984   | 1985 <sup>^</sup> |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------------------|
| 1) Spesa del Ministero PI                                  | 559   | 993   | 1456  | 1956  | 2793  | 4406  | 8536  | 16504  | 24366  | 27915             |
| 2) Istruzione secondaria                                   | 79    | 154   | 295   | 386   | 545   | 954   | 2031  | 3416   | 4682   | 5372              |
| 3) Università  | 42    | 83    | 111   | 274   | 338   | 626   | 1008  | 1741   | 3075   | 3110              |
| 4) Spesa finale dello stato                                | 4491  | 6191  | 9052  | 13267 | 18679 | 38469 | 83367 | 170744 | 296350 | 357452            |
| 5) Spesa finale al netto inter.                            | 4222  | 5903  | 8736  | 12543 | 17716 | 35366 | 76756 | 158675 | 242450 | 291427            |
| (1/4)*100  | 12.45 | 16.03 | 16.08 | 14.74 | 14.95 | 11.45 | 10.24 | 9.23   | 8.22   | 7.81              |
| (2/4)*100  | 1.76  | 2.49  | 3.26  | 2.91  | 2.92  | 2.48  | 2.44  | 1.91   | 1.56   | 1.50              |
| (3/4)*100  | 0.94  | 1.02  | 1.23  | 2.07  | 1.81  | 1.63  | 1.21  | 0.97   | 1.04   | 0.87              |
| (1/5)*100  | 14.14 | 17.68 | 17.29 | 16.55 | 16.67 | 13.66 | 12.17 | 11.91  | 10.05  | 9.58              |
| (2/5)*100  | 1.87  | 2.61  | 3.38  | 3.08  | 3.08  | 2.70  | 2.85  | 2.15   | 1.93   | 1.84              |
| (3/5)*100  | 0.99  | 1.07  | 1.27  | 2.18  | 1.91  | 1.77  | 1.31  | 1.10   | 1.27   | 1.07              |
| (2/1)*100  | 14.13 | 15.51 | 20.26 | 19.73 | 19.51 | 21.65 | 23.79 | 20.70  | 19.22  | 19.24             |
| (3/1)*100  | 7.51  | 6.35  | 7.62  | 14.01 | 12.10 | 14.21 | 11.81 | 10.55  | 12.62  | 11.14             |
| Indice retr. dipendenti MPI a<br>prezzi 1984; 1960=100 (€) | 100   | 123   | 158   | 171   | 173   | 161   | 176   | 219    | 222    |                   |

(<sup>^</sup>) Previsioni di competenza

(€) Fonte: retribuzioni: Bil. prev. MPI, N. dipen.: Giucca-Salvesini

Fonte delle tabelle 3,4,5:

-Relazione generale, anni vari.

-Istat, Annuario stat. dell'istruzione, anni vari.

-Istat, Notiziario, serie 4, foglio 41, anni vari.

-Rendiconto e bil. preventivo del MPI, anni vari.

-Giucca-Salvesini, "Occupazioni e retribuzioni nel settore pubblico",  
Banca d'Italia, Temi di discussione, n.54.



FIGURA 2

### Rapporto tasse su spesa per studente della scuola secondaria

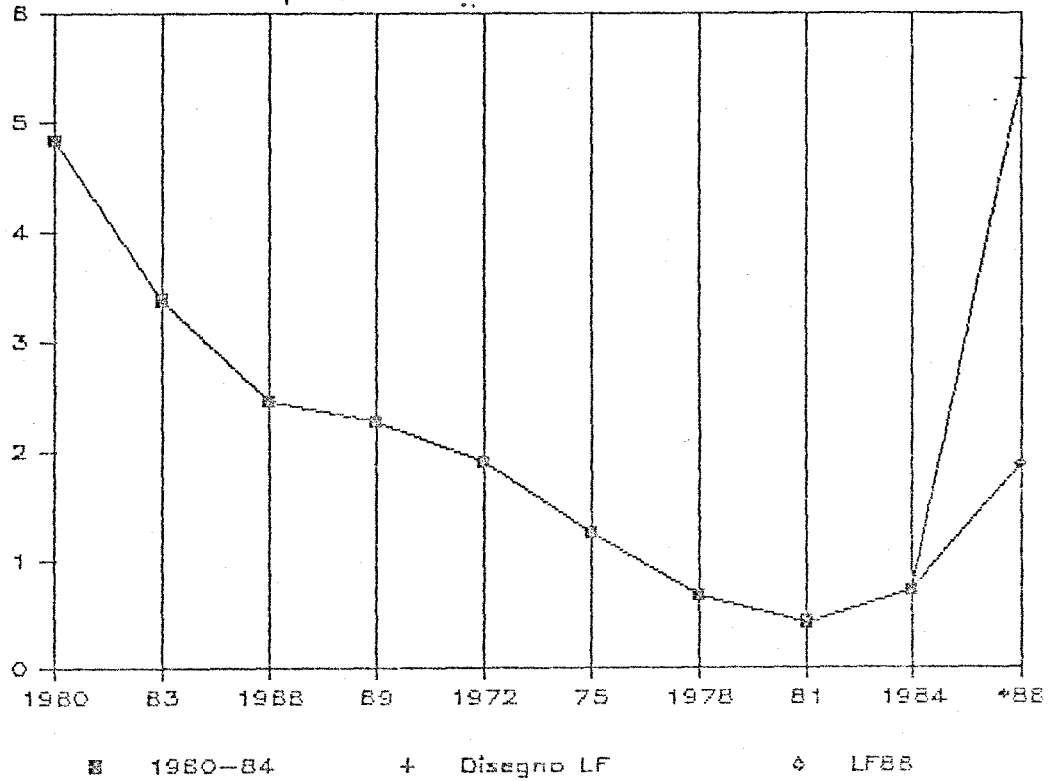




FIGURA 3

### Spesa media per studente universitario

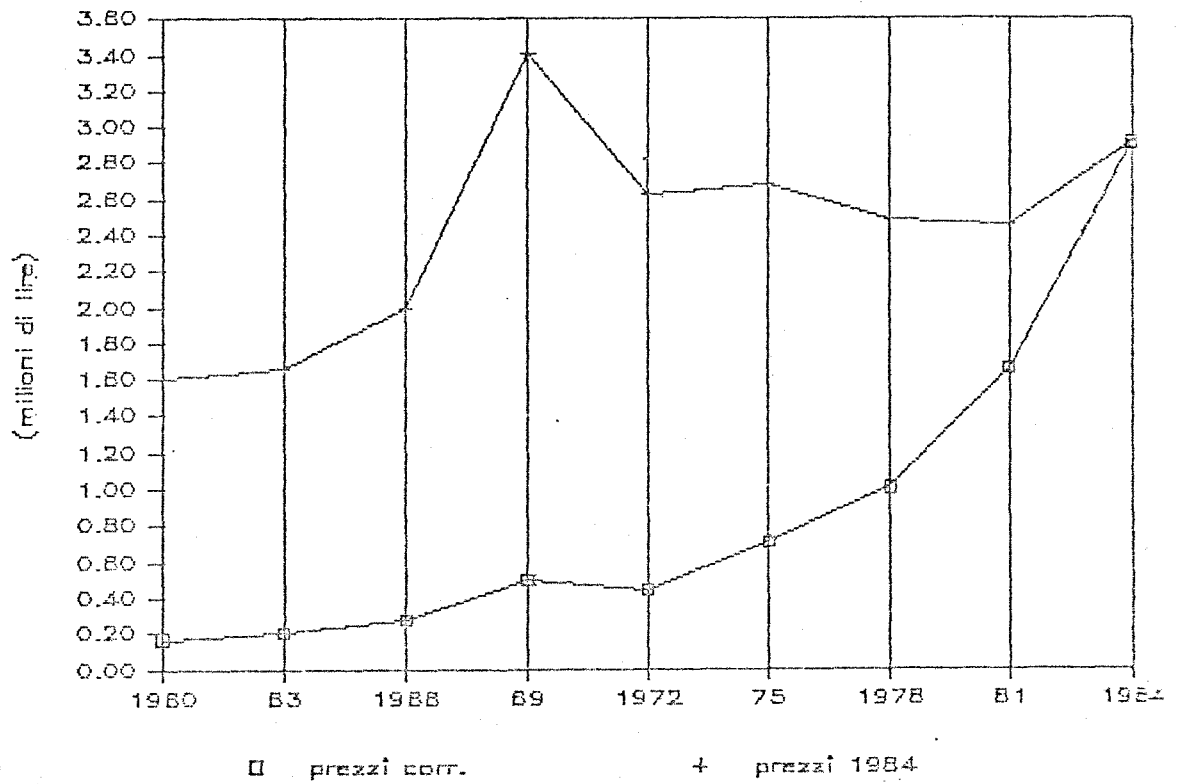
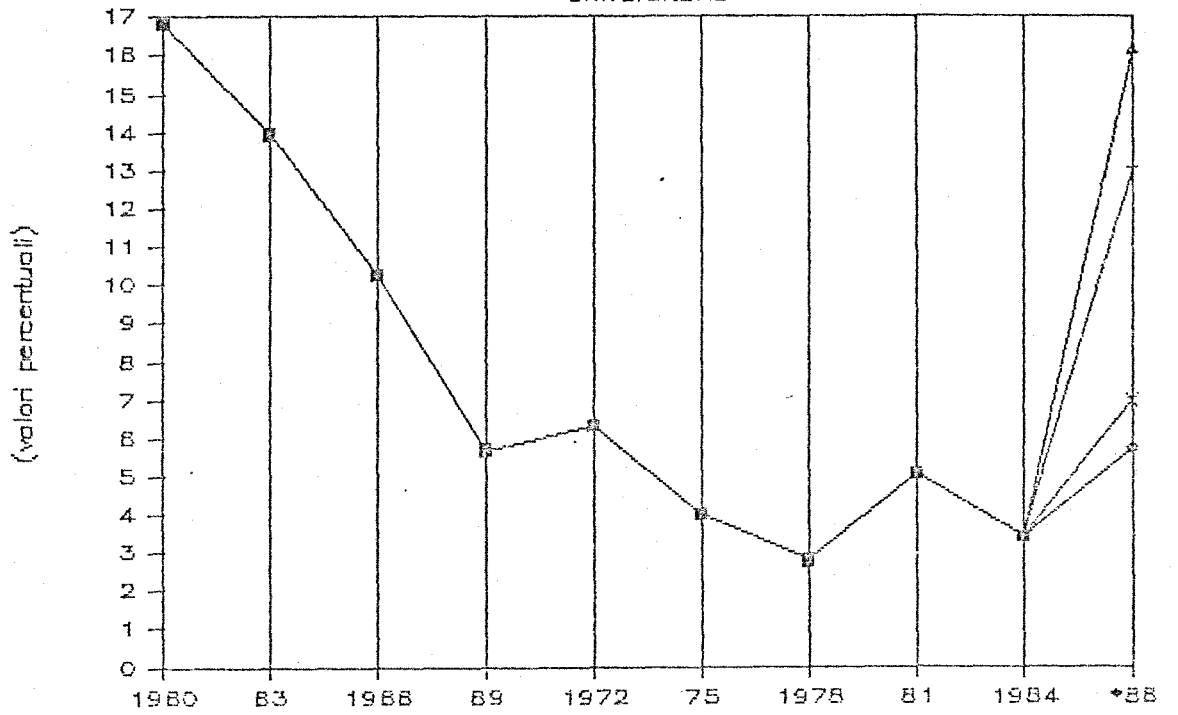


FIGURA 4

### Rapporto tasse su spesa per studente universitario



■ 1980-84

+ Dis. LF

◇ LF88

△ +30%

X +30%

#### Collana di discussione.

1. Maria Cristina Marcuzzo [1985] "Joan Violet Robinson (1903-1983)", pp.134.
2. Sergio Lugaresi [1986] "Le imposte nelle teorie del sovrappiù", pp.26.
3. Massimo D'Angelillo e Leonardo Paggi [1986] "PCI e socialdemocrazie europee. Quale riformismo?", pp.158.
4. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1986] "Un suggerimento hobsoniano su terziario e occupazione: il caso degli Stati Uniti 1960/1983", pp.52.
5. Paolo Bosi e Paolo Silvestri [1986] "La distribuzione per aree disciplinari dei fondi destinati ai Dipartimenti, Istituti e Centri dell'Università di Modena: una proposta di riforma", pp.25.
6. Marco Lippi [1986] "Aggregation and Dynamics in One-Equation Econometric Models", pp.64.
7. Paolo Silvestri [1986] "Le tasse scolastiche e universitarie nella Legge Finanziaria 1986", pp.41.