

GIUSEPPE CATTURI e RICCARDO MUSSARI, *Il finanziamento del sistema pubblico universitario dal dopoguerra all'autonomia*, in «Annali di storia delle università italiane» (ISSN: 1127-8250), 7 (2003), pp. 9-27.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anstui>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler. Il portale HeyJoe, in collaborazione con enti di ricerca, società di studi e case editrici, rende disponibili le versioni elettroniche di riviste storiografiche, filosofiche e di scienze religiose di cui non esiste altro formato digitale.

This article has been digitised within the Bruno Kessler Foundation Library project [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* platform. Through cooperation with research institutions, learned societies and publishing companies, the *HeyJoe* platform aims to provide easy access to important humanities journals for which no electronic version was previously available.

La digitalizzazione della rivista «Annali di storia delle università italiane» (annate 1997-2014), a cura della Biblioteca FBK, è stata possibile grazie alla collaborazione con il Centro Interuniversitario per la Storia delle Università Italiane e la casa editrice CLUEB.



Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



La digitalizzazione della rivista «Annali di storia delle università italiane» (annate 1997-2014), a cura dalla Biblioteca FBK, è stata possibile grazie alla collaborazione con il Centro Interuniversitario per la Storia delle Università Italiane e la casa editrice CLUEB.



IL FINANZIAMENTO DEL SISTEMA PUBBLICO UNIVERSITARIO DAL DOPOGUERRA ALL'AUTONOMIA

1. Premessa

La ricostruzione della dinamica del finanziamento del sistema pubblico universitario nei periodi oggetto di questo contributo è resa difficoltosa dalla mancanza di una rilevazione sistematica ed unitaria delle informazioni contabili e, quindi, dalla carenza di documentazione completa e accessibile relativa alle entrate ed alle spese delle istituzioni universitarie¹. La ricostruzione delle risorse complessivamente utilizzate dal sistema universitario ha richiesto a coloro i quali hanno svolto studi sulla tipologia di aziende oggetto delle nostre riflessioni, e in particolar modo sulle modalità di finanziamento delle stesse, il reperimento ed il “consolidamento” di informazioni tratte da numerosi documenti contabili (bilanci preventivi e consuntivi dello Stato, rilevazioni Istat sui conti consuntivi delle Università, rendiconti delle Università) spesso redatti utilizzando criteri di classificazione e logiche di redazione non omogenee². Il consolidamento è stato necessario non solo per la mancanza di informazioni di sintesi, ma anche perché fino al 1993³, i bilanci consuntivi delle Università non riportavano alcune rilevanti voci di spesa come le retribuzioni del personale docente e non docente, direttamente pagate dallo Stato, e i trasferimenti per l'edilizia che venivano erogati tramite la Banca d'Italia⁴.

¹ Inoltre comparazioni estese su di un arco di tempo così lungo richiedono ‘prudenza’ perché si riferiscono ad un sistema universitario che, in quarant'anni, ha cambiato dimensioni e strutture.

² Nell'Annuario Statistico Italiano dei primi anni '60 e poi regolarmente dal 1975 è presente il Conto delle spese e delle entrate delle Università e delle Opere universitarie (ora Enti ed Aziende per il diritto allo studio) che riporta le principali categorie di Entrate e Spese delle istituzioni universitarie fatta eccezione per quelle voci direttamente a carico dello Stato di cui si dirà nel testo.

³ A partire dal 1990 è stato avviato il trasferimento alle Università dei fondi per gli stipendi e per l'edilizia, processo che si è concluso nel 1994. Inoltre fino al 1996, la spesa statale per il personale è sottostimata perché non vi sono compresi gli oneri previdenziali. Sul tema si veda ISTAT, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 1999, p. 91.

⁴ «Per questo motivo la maggior parte degli studi sull'istruzione superiore ha adottato una definizione di spesa incentrata solo su una parte, seppur rilevante, del finanziamento pubblico. Anche i documenti ufficiali seguono questa impostazione. In particolare, i dati di spesa contenuti nella Relazione generale sulla situazione economica del paese si riferiscono esclusivamente alle spese iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica (Murst) e destinate alle istituzioni universitarie». ISTAT, *Lo stato dell'Università*, p. 89.



1. Siena, Archivio di Stato, Libri della Biccherna: le finanze del Comune.

Uno dei primi studi sul finanziamento del sistema universitario, fu realizzato dal Comitato di studio dei problemi dell'Università italiana e risale ai primi anni Sessanta. Sempre in quegli anni l'Istat iniziò una rilevazione dei bilanci delle Università italiane che però fu interrotta dopo pochi anni, «per mancanza di fondi e, probabilmente per la scarsa attenzione al tema da parte dello stesso mondo accademico»⁵. Nel 1992 la Commissione tecnica per la spesa presso il Ministero del Tesoro, svolse un'indagine diretta a ricostruire le fonti di finanziamento pubbliche e private del sistema universitario e le regole in base alle quali, con riferimento agli anni Ottanta⁶, sono state distribuite ed impiegate le risorse umane e finanziarie destinate alle Università. I risultati dell'indagine sono stati raccolti in due rapporti di ricerca che pur essendo autonomi, presentano la stessa impostazione progettuale e metodologica⁷.

La breve analisi del sistema di finanziamento universitario che presentiamo in questo lavoro si fonda sulle elaborazioni realizzate nell'ambito delle indagini sopra richiamate, cui si aggiunge la pubblicazione dell'Istat del 1999, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, e si riferisce ai seguenti archi temporali: 1957-1959 e 1980-1996.

L'universo di riferimento è costituito dall'intero sistema universitario italiano, composto dagli Enti Universitari (Università ed istituti universitari statali) dalle Università legalmente riconosciute, dagli istituti superiori di educazione fisica e dagli Enti per il Diritto allo studio (enti regionali, collegi statali e legalmente riconosciuti). Non sono presi invece in considerazione gli osservatori astronomici, le accademie di belle arti ed i policlinici universitari⁸.

⁵ GIUSEPPE CATALANO-PIER ANGELO MORI-PAOLO SILVESTRI-MARCO TODESCHINI, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1993, p. 71. In realtà, l'Istat aveva già condotto, nel 1926-27 e nel 1931-32, indagini sull'istruzione superiore analizzando anche le entrate e le spese delle Università italiane. Cfr. COMITATO DI STUDIO DEI PROBLEMI DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA, *Finanziamento e spese dell'università*, Bologna, il Mulino, 1963, p. 18.

⁶ «Gli anni Ottanta presentano infatti una sostanziale omogeneità sia sotto il profilo istituzionale che dell'inquadramento del personale e identificano inoltre il periodo in cui la spesa è cresciuta con maggiore intensità». GIUSEPPE CATALANO-PAOLO SILVESTRI, *Il governo delle risorse nel sistema universitario italiano*, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, (Ricerche n. 4), Roma, ottobre 1992, p. 8.

⁷ Id., *Il finanziamento del sistema universitario italiano*, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, (Ricerche n. 3), Roma, giugno 1992; Id., *Il governo delle risorse*.

⁸ ISTAT, *Lo stato dell'Università*, p. 90.

⁹ Non sono considerate invece le spese delle famiglie per il mantenimento agli studi dei figli.

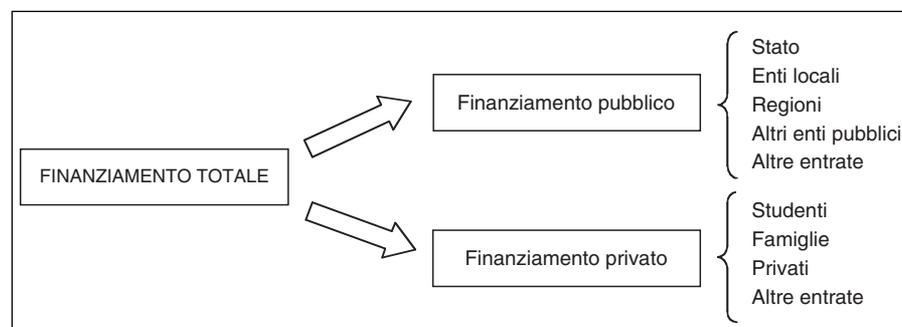
¹⁰ CATALANO-MORI-SILVESTRI-TODESCHINI, *Chi paga l'istruzione universitaria?*, p. 35-37, 71-82.

¹¹ Sull'analisi dei flussi finanziari si rinvia a GIUSEPPE CATTURI, *La teoria dei flussi e degli stocks ed il "sistema dei valori" d'impresa*, Padova, Cedam, 1994.

2. Gli attori del finanziamento universitario ed i flussi delle risorse finanziarie

Come in precedenza osservato, quando si parla di finanziamento del sistema universitario si fa riferimento alle risorse complessivamente trasferite alle istituzioni che realizzano i servizi didattici e di ricerca (Università statali, legalmente riconosciute e Isef), e che offrono sostegno agli studenti (enti per il diritto allo studio, collegi, ecc.) da molteplici attori, appartenenti al settore pubblico e al settore privato dell'economia⁹. Tali soggetti¹⁰ sostengono i costi del sistema onde si vengano a manifestare flussi di natura finanziaria di intensità e direzioni diverse che comportano importanti effetti redistributivi¹¹ (Figura 1).

Il finanziamento totale si può distinguere quindi, in due componenti: il finanziamento pubblico e quello privato:



Spetta allo Stato fare fronte per la maggiore parte al finanziamento pubblico; attraverso i trasferimenti alle Università (tanto pubbliche che private) provvede alla parte di spese non coperte attraverso le entrate proprie (tasse universitarie e contributi dei privati), mentre tramite le detrazioni fiscali per i figli a carico e la deducibilità delle tasse e dei contributi universitari 'finanzia' gli studenti e le loro famiglie.

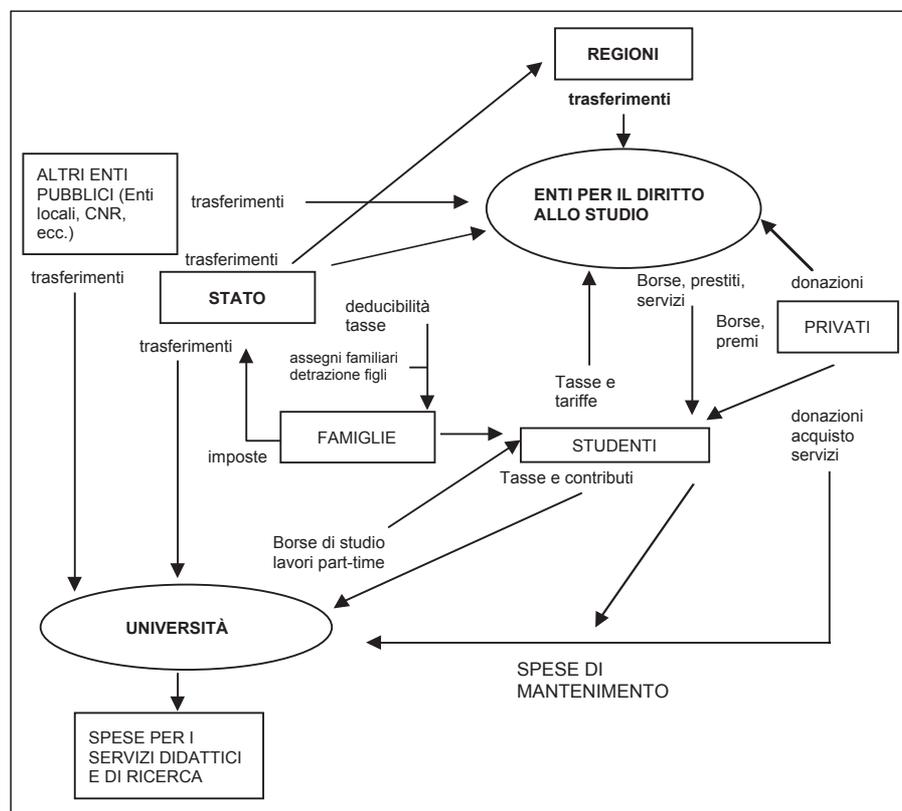
Le Regioni, da parte loro, finanziano gli enti per il diritto allo studio principalmente trasferendo i mezzi finanziari provenienti dallo Stato e specificamente dal Fondo integrativo di cui al DPCM 30 luglio 1998 e gli introiti derivanti dalla riscossione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario¹².

Gli atenei inoltre, ottengono risorse anche da altri enti pubblici quali gli Enti locali, il CNR, ecc. Contribuiscono, infine, al finanziamento pubblico anche le entrate derivanti dalla gestione del patrimonio delle Università.

Con riferimento alla componente privata del finanziamento universitario sono, invece, da considerare i beneficiari diretti dei servizi d'istruzione, gli studenti, che finanziano sia le Università attraverso il pagamento delle tasse e dei contributi sia gli enti per il diritto allo studio attraverso le tasse e le tariffe per i servizi.

Le famiglie degli studenti hanno un duplice ruolo finanziario poiché sostengono finanziariamente ed in modo diretto i loro figli mentre indi-

Figura 1. Il finanziamento dell'istruzione universitaria in Italia: attori e flussi.



¹² Cfr. ANTONIO BARRETTA, *Specificità aziendali ed uniformità nella rilevazione dei costi - Il caso delle aziende per il diritto allo studio universitario in Toscana*, Padova, Cedam, 2000.

Fonte: Adattato da GIUSEPPE CATALANO-PIER ANGELO MORI-PAOLO SILVESTRI-MARCO TODESCHINI, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1993, p. 73.

rettamente, come contribuenti, partecipano al finanziamento della spesa pubblica per l'istruzione universitaria.

Le istituzioni universitarie ricevono, infine, risorse finanziarie anche da privati sia per donazioni che per remunerare i servizi acquistati (ricerca e formazione) dalle Università stesse.

Il peso della partecipazione soggettiva a questo insieme variegato di soggetti al finanziamento del sistema universitario è mutato nel corso degli anni e soprattutto a partire dall'introduzione dell'autonomia finanziaria nelle Università.

Prima di affrontare il tema del finanziamento del sistema universitario con riferimento agli anni '80-'90, si farà un breve riferimento alle logiche di finanziamento del sistema alla fine degli anni '50.

3. *Il finanziamento del sistema pubblico universitario alla fine degli anni '50*

Alla fine degli anni '50 le entrate delle Università italiane erano costituite da:

1. *Assegnazioni a carico del bilancio della Pubblica Istruzione*; si trattava dei trasferimenti ordinari e straordinari (per le spese di manutenzione, di esercizio, per l'acquisto di materiale scientifico, bibliografico, ecc.) che lo Stato conferiva alle Università e che consentivano la vita delle istituzioni universitarie (laboratori, biblioteche, istituti), e contribuivano all'assistenza agli studenti dato che un terzo del contributo ordinario veniva trasferito alle Opere Universitarie. Inoltre, la quasi totalità delle spese per il personale universitario faceva carico allo Stato ed era iscritta nel bilancio della Pubblica Istruzione.
2. *Contributi ordinari e straordinari degli Enti locali e di Enti pubblici e privati*; gli Enti locali ed altri enti, pubblici e privati (altri Ministeri diversi da quello dell'Istruzione pubblica, Camere di commercio, CNR, Banche, Fondazioni, ecc.) elargivano contributi ordinari e straordinari per il mantenimento dell'Università, i primi sulla base di convenzioni stipulate con lo Stato (per esempio quelle a favore delle Università del gruppo B¹³) o con le Università o in base a proprie decisioni unilaterali; i secondi o attraverso la costituzione di Consorzi universitari, oppure stanziando, in base a decisioni unilaterali, finanziamenti annuali o *una tantum*.
3. *Tasse, soprattasse, contributi scolastici e diritti di segreteria*; le tasse di immatricolazione e quelle annuali di iscrizione, le tasse di laurea e diploma, le soprattasse annuali per esami, i contributi per le biblioteche e per gli istituti scientifici pagati dagli studenti, rappresentavano, dopo i contributi dello Stato, le più consistenti voci di entrata per i bilanci universitari. Mentre la specie e la misura delle tasse veniva stabilita dalla legge, il tipo (di laboratorio, di riscaldamento, per le attività sportive, ecc.) e la misura dei contributi veniva stabilito dal consiglio di amministrazione di ciascun ateneo. Per quanto concerne i diritti di segreteria si trattava del corrispettivo dovuto, per legge, dagli studenti che richiedevano il rilascio di atti o documenti relativi alla loro carriera scolastica: titoli originali, copie, attestazioni, ecc.
4. *Rendite patrimoniali*; si trattava delle entrate derivanti dal patrimonio delle Università (ad esempio fitti percepiti su beni concessi in locazione).

¹³ Dal 1923 al 1938 le Università furono divise, in due gruppi: A e B. Dal punto di vista finanziario, la distinzione era importante, perché mentre ai professori ordinari e al personale amministrativo di ruolo delle Università del primo gruppo provvedeva lo Stato, il personale di qualsiasi ordine e grado di quelle del gruppo B era a carico dei rispettivi bilanci universitari. Cfr. COMITATO DI STUDIO, *Finanziamento*, p. 30.

Tabella 1. Entrate complessive e loro ripartizione, in valori assoluti e percentuali, fra le principali voci di entrata.

Voci di Entrata	1957-58 (in milioni di lire correnti)	%	1958-59 (in milioni di lire correnti)	%
Contributi ordinari e straordinari dello Stato	22.262,8	56,49	26.285,5	58,55
<i>di cui:</i>				
<i>Spese dello Stato per il personale a suo carico totale o parziale</i>	14.713,8	37,33	16.539,1	36,84
<i>Contributi ordinari e straordinari del Ministero della P.I. per il mantenimento delle Università, per l'acquisto di materiale tecnico-scientifico</i>	7.549,0	19,16	9.746,4	21,71
Contributi ordinari e straordinari di enti pubblici e privati	1.811,6	4,60	2.249,7	5,01
Entrate Proprie (Rendite patrimoniali)	448,4	1,14	491,7	1,09
Finanziamento Pubblico (1)	24.522,8	62,22	29.026,9	64,65
Entrate tributarie (tasse, soprattasse, contributi, diritti di segreteria)	8.069,2	20,47	8.772,8	19,54
Entrate varie (proventi delle prestazioni a pagamento e altre entrate)	6.818,5	17,3	7.098,1	15,81
Finanziamento Privato (2)	14.887,7	37,78	15.870,9	35,35
Finanziamento Totale (1+2)	39.410,5	100,00	44.897,8	100,00
Capacità di Autofinanziamento	38,91%		36,44%	

Fonte: Adattato da COMITATO DI STUDIO DEI PROBLEMI DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA, *Finanziamento e spese dell'università*, Bologna, il Mulino, 1963, p. 22-23.

¹⁴ L'analisi sul sistema di finanziamento del sistema universitario realizzata dal Comitato di studio dei problemi dell'università italiana, considera, a differenza dell'analisi realizzata dall'Istat, anche i proventi dei policlinici universitari.

¹⁵ Cfr. *Ivi*, p. 15-16, 24.

¹⁶ Nel lavoro realizzato dal Comitato di studio dei problemi dell'università, «in base ai dati raccolti dalle fonti disponibili sono stati compilati, generalmente, due tipi di tabelle. Vi sono tabelle che consentono di porre a confronto i dati dei bilanci consolidati dell'Istruzione superiore per i seguenti quattro anni: 1926-27, 1931-32, 1957-58, 1958-59; e vi sono tabelle che indicano l'andamento delle principali voci di entrata o di spesa nei sette anni che vanno dal 1952-53 al 1958-59, limitatamente al gruppo delle dodici Università già indicate a pag. 18». *Ivi*, p. 20.

¹⁷ In quegli anni erano già passate a carico dello stato numerose categorie di personale in precedenza a carico delle sedi universitarie (ad esempio tutto il personale di ogni tipo e categoria delle Università di gruppo B). Cfr. COMITATO DI STUDIO, *Finanziamento*, p. 23, 30.

5. *Proventi da prestazioni a pagamento*; erano costituiti dal corrispettivo dei servizi erogati (ad esempio, esperienze di laboratorio, degenze ospedaliere, analisi, controlli, studi di vario genere) a favore dei privati¹⁴.

6. *Rimborsi dello Stato*; erano costituiti dai rimborsi dovuti alle Università per le anticipazioni concesse da queste al personale.

7. *Varie*; comprendevano le entrate che non potevano essere ricomprese nelle voci precedenti¹⁵.

Nella tabella 1 sono riportate le entrate complessive, ripartite fra le voci principali, del sistema universitario negli anni accademici 1957-58 e 1958-59¹⁶.

Dai valori sopra riportati si evince che la principale fonte di risorse per il sistema era costituita dai trasferimenti statali (58,55% nel 1958-1959 e 56,49% nel 1957-58). In particolare, già allora, la maggior parte delle risorse erogate dallo Stato era destinata al pagamento delle retribuzioni per il personale universitario a suo carico. Infatti, in entrambi gli anni solo il 20% circa delle risorse trasferite dallo Stato era destinato al funzionamento ordinario delle Università. La spesa per il personale, in realtà, non costituiva un'entrata effettiva per l'Università perché veniva trasferita direttamente al personale interessato sotto forma di salari, stipendi, indennità varie¹⁷.

Le entrate derivanti da tasse e contributi degli studenti costituivano circa un quinto del finanziamento totale e rappresentavano, dopo le risorse di provenienza statale le somme più ingenti per il finanziamento

¹⁸ Cfr. *ivi*, p. 97 ss.

¹⁹ «Il sistema universitario italiano è stato sottoposto, a partire dall'inizio degli anni '60, ad un'espansione formidabile. Se si assumono come indicatori di tale evoluzione il numero degli iscritti (indicatore sintetico di domanda di servizi educativi) o il numero delle sedi universitarie e delle facoltà (indicatore sintetico di offerta) il sistema risulta infatti stazionario sino ai primi anni '60. Dal 1960 al 1991 il numero degli iscritti passa da 248.000 a oltre 1.335.000, aumentando di oltre cinque volte. La fase di espansione, che si caratterizza per tassi annuali di crescita sempre positivi, mostra un ciclo che raggiunge il punto massimo negli anni che vanno dal 1966 al 1972 (con tassi medi del 10-12%). Alla fine degli anni '70 la crescita si blocca e, nel biennio 1982-83, si assiste ad una significativa diminuzione del numero degli iscritti all'Università. Dal 1984 si registra una nuova fase di ripresa, che raggiunge un massimo alla fine degli anni '80. L'impetuosa crescita del sistema universitario è altrettanto evidente se si esamina l'evoluzione di alcuni indicatori di offerta: sia il numero delle sedi universitarie che delle facoltà, in lieve crescita fino a metà degli anni '60, aumenta considerevolmente nel periodo di espansione degli iscritti; dal 1973-74 lo sviluppo si blocca sino alla fine degli anni '70, quando si registra una nuova fase di sviluppo. Ad analoghe indicazioni si giunge esaminando la spesa del ministero (MPI e MURST) per l'Università, espressa a prezzi costanti. Questa infatti cresce con decisione negli anni 1964-1971, mostra un andamento più contenuto sino alla metà degli anni '80, e poi dal 1984 subisce lo sviluppo più sostenuto del periodo. La combinazione di questa dinamica con quella degli iscritti, espressa dal rapporto spesa per iscritto, porta ad un risultato in parte inatteso: negli anni di espansione della domanda di istruzione universitaria le risorse finanziarie – espresse a prezzi costanti – crescono più che proporzionalmente rispetto al numero degli iscritti». CATALANO-SILVESTRI, *Il finanziamento del sistema*, p. 16-18.

²⁰ ISTAT, *Conti economici delle Università e istituti superiori. Anni accademici 1957-58 e 1958-59*, Note e Relazioni n. 16, Roma, Istituto nazionale di statistica, 1961, p. 14.

²¹ Cfr. ISTAT, *Lo stato dell'Università*.

²² Cfr. CATALANO-SILVESTRI, *Il finanziamento del sistema*, p. 18.

²³ Bisogna considerare che il dato ottenuto effettuando la somma tra la spesa per l'Università del Ministero (MPI, MURST, ora MIUR) le entrate (diverse da quelle dello Stato) rilevate dalle indagini dell'Istat sui bilanci delle Università, è sottostimato perché anche se il finanziamento del Ministero dell'Università costituisce la quasi totalità del finanziamento statale, i due valori non coincidono esattamente a causa della presenza di trasferimenti minori da parte di altri ministeri (Lavori Pubblici, Mezzogiorno, etc.). CATALANO-SILVESTRI, *Il finanziamento del sistema*, p. 72.

del sistema universitario. Anzi, non considerando la spesa statale per il personale, tali entrate costituivano la fonte principale del finanziamento ordinario dell'intero sistema. Il fatto che fossero soprattutto i diretti beneficiari dei servizi a sostenere il costo dell'istruzione superiore era considerato “un difetto” dal punto di vista sociale e dello sviluppo del sistema stesso oltre che di quello economico ed industriale del Paese¹⁸.

La capacità di autofinanziamento degli atenei, calcolata sommando le entrate proprie e il contributo degli studenti, era abbastanza buona ma in diminuzione, quasi ad indicare quella che sarebbe stata la tendenza degli anni futuri.

4. Il finanziamento del sistema pubblico universitario negli anni '80

Il periodo preso in esame (inizi anni '60, fine anni '80 - inizi anni '90) è quello che ha visto il maggior sviluppo del sistema universitario pubblico sia sotto il profilo della domanda (aumento del numero degli iscritti) sia sotto quello dell'offerta (numero delle sedi universitarie e delle facoltà, del personale, soprattutto docente) che ha seguito sostanzialmente la domanda¹⁹.

In particolare, nell'anno accademico 1957-58 in Italia il numero degli studenti iscritti era pari a 154.638 unità²⁰, mentre nell'anno accademico 1993-94 (il 1993 è l'anno cui si fa risalire l'autonomia finanziaria delle Università) gli studenti erano pari a 1.571.271 unità²¹, avendo subito un aumento di circa il 90%.

Nello stesso periodo anche il numero degli atenei e delle facoltà era aumentato (di circa il 70%) passando da un complesso di 42 Enti composto da: 23 Università statali, 4 Istituti universitari statali, 3 Università e istituti liberi, 6 Istituti universitari di Magistero pareggiati, 3 Istituti con ordinamento speciale, ad uno formato da 74 Enti, di cui 54 Università e Istituti universitari, compreso l'ISEF di Roma, 10 Università e Istituti universitari legalmente riconosciuti e 10 ISEF.

Negli stessi anni la spesa dello Stato e in particolare quella del Ministero (MPI, poi MURST, ora MIUR) per l'Università ha conosciuto una considerevole crescita, soprattutto verso la fine degli anni '80²².

Nella tabella 2 sono riportate le entrate delle Università per il periodo 1986-1990.

Pur con le dovute cautele (connesse alle diverse dimensioni e strutture assunte del sistema universitario nel corso degli anni), si nota subito l'aumento del peso del finanziamento pubblico rispetto a quello totale; infatti, si è passati dal 65% circa del 1958-59 a quasi il 90% del 1990²³. Per contro, le entrate ‘private’ (derivanti dalle tasse e dai contributi pagati dagli studenti, dalla vendita di beni e servizi e da contratti) incidono sul finanziamento totale solo per l'11% contro il 36% circa, della fine degli anni '50. La capacità di autofinanziamento è quindi limitata e in continua diminuzione.

Nell'ambito del finanziamento pubblico è la spesa statale (principalmente MPI) ad aver subito l'incremento maggiore essendo, nel corso degli anni Ottanta, quintuplicata in termini nominali e quasi raddoppiata in termini reali (grafico 1). La crescita ha un andamento continuo, interrotto solo nel 1989, anno in cui vi è una diminuzione in termini reali, principalmente a causa della riduzione di una parte dei finanziamenti ‘straordinari’ per l'edilizia.

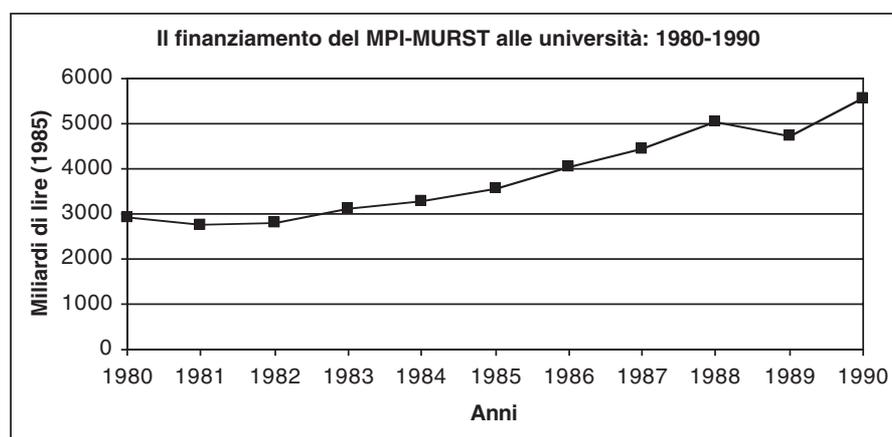
Il finanziamento del sistema pubblico universitario

Tabella 2. Il finanziamento del sistema universitario italiano 1986-1990.

	1986 (miliardi di lire)	%	1987 (miliardi di lire)	%	1988 (miliardi di lire)	%	1989 (miliardi di lire)	%	1990 (miliardi di lire)	%
Contributi dello Stato (comprensivi dei trasferimenti per le retribuzioni del personale a suo carico)	4.353,789	73,2%	5.083,072	74,3%	6.117,624	76,4%	6.093,46	75,2%	7.737,88	77,6%
Contributi di enti pubblici e privati (Enti locali, CNR, altri enti pubblici)	577,405	9,7%	628,865	9,2%	670,782	8,4%	692,202	8,5%	806,924	8,1%
Entrate proprie	356,719	6,0%	346,583	5,1%	329,13	4,1%	313,452	3,9%	308,499	3,1%
b) redditi patrimoniali	32,832	0,6%	27,38	0,4%	25,444	0,3%	41,264	0,5%	35,649	0,4%
c) alienazioni patrimoniali	25,281	0,4%	31,966	0,5%	21,187	0,3%	22,194	0,3%	22,974	0,2%
d) crediti	71,328	1,2%	82,95	1,2%	113,827	1,4%	65,658	0,8%	2,998	0,0%
e) mutui	126,961	2,1%	93,454	1,4%	39,044	0,5%	37,467	0,5%	87,166	0,9%
f) altre entrate	100,317	1,7%	110,833	1,6%	129,628	1,6%	146,869	1,8%	159,712	1,6%
FINANZIAMENTO PUBBLICO (1)	5.287,913	88,9%	6.058,520	88,5%	7.117,536	88,9%	7.099,114	87,7%	8.853,303	88,8%
Studenti	454,137	7,6%	567,158	8,3%	616,674	7,7%	681,049	8,4%	756,663	7,6%
a) tasse	230,742	3,9%	325,761	4,8%	320,234	4,0%	339,599	4,2%	355,902	3,6%
b) contributi e tariffe	215,389	3,6%	230,998	3,4%	284,343	3,5%	328,435	4,1%	387,328	3,9%
c) diritti di segreteria	8,006	0,1%	10,399	0,2%	12,097	0,2%	13,015	0,2%	13,433	0,1%
Privati	46,188	0,8%	52,031	0,8%	63,744	0,8%	76,541	0,9%	109,704	1,1%
Entrate Proprie	156,897	2,6%	167,493	2,4%	211,99	2,6%	241,076	3,0%	250,18	2,5%
a) beni e servizi	156,897	2,6%	167,493	2,4%	211,99	2,6%	241,252	3,0%	250,18	2,5%
FINANZIAMENTO PRIVATO (2)	657,222	11,1%	786,682	11,5%	892,408	11,1%	998,666	12,3%	1.116,547	11,2%
TOTALE (1+2)	5.945,135	100,0%	6.845,202	100,0%	8.009,944	100,0%	8.097,8	100,0%	9.969,850	100,0%
CAPACITÀ DI AUTOFINANZIA- MENTO	17,05%		16,56%		15,25%		16,20%		14,29%	

Fonte: Adattato da GIUSEPPE CATALANO-PAOLO SILVESTRI, *Il finanziamento del sistema universitario italiano*, Roma, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 1992, p. 73 e 110 (Ricerche n. 3).

Grafico 1. Il finanziamento statale alle Università 1980-90.



Fonte: Adattato da GIUSEPPE CATALANO-PAOLO SILVESTRI, *Il finanziamento del sistema universitario italiano*, Roma, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, giugno 1992, p. 78 (Ricerche n. 3).

Tabella 3. La spesa statale del MPI-MURST 1980-1990: consuntivo, impegni di spesa, miliardi di lire 1985.

	1980	1980 valori %	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1990 valori %
Personale	2.046,1	70,0	1948,2	2.257,4	2.294,5	2.433,2	2.551,9	2.765,2	2.864,1	3.311,1	3.234,0	3.811,2	68,5
<i>Personale docente (1)</i>	1.117,6	38,2	1.078,5	1.367,5	1.433,6	1.431,5	1.528,3	1.777,6	1.886,9	2.195,9	2.126,2	2.476,7	44,5
<i>Personale non docente</i>	928,5	31,7	869,7	889,9	860,9	1.001,6	1.023,7	987,5	977,2	1.115,3	1.107,8	1.334,4	24,0
Funzionamento	460,3	15,7	436,1	392,4	413,5	440,4	454,4	514,0	502,3	604,0	553,9	530,6	9,5
Edilizia	195,0	6,7	111,8	62,7	62,0	84,6	175,0	393,2	601,0	653,7	498,7	741,1	13,3
Ricerca scientifica	177,5	6,0	231,1	29,4	232,0	217,7	300,0	305,9	297,4	278,8	274,2	255,0	4,6
Programmazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	68,2	1,2
Diritto allo studio	44,8	1,5	45,9	55,9	54,7	51,2	50,0	29,9	32,8	32,8	32,1	24,9	0,5
Borse	2,0	0,1	0,0	8,2	48,6	43,5	40,0	39,3	160,6	148,2	143,2	133,3	2,4
Totale	2.925,7	100,0	2773,1	2.805,7	3.105,3	3.270,6	3.571,3	4047,5	4.458,2	5.028,8	4.736,0	5.564,2	100,0

(1) Nella voce personale docente sono inclusi i professori di prima e seconda fascia, i ricercatori, i professori a contratto, i lettori e le figure, in esaurimento nel corso del decennio, di contrattisti, assegnasti e borsisti.

Fonte: Adattato da GIUSEPPE CATALANO-PAOLO SILVESTRI, *Il finanziamento e la distribuzione delle risorse nel sistema universitario italiano*, Roma, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, settembre 1992, p. 77 (Ricerche n. 2).

Tabella 4. La spesa statale del MPI-MURST 1980-1990: consuntivo, impegni di spesa, miliardi di lire correnti.

	1980	1980 valori %	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1990 valori %
Personale	1.049,0	69,93	1.188,8	1.614,7	1.889,0	2.235,4	2.551,9	2.982,6	3.274,9	4.037,4	4.187,4	5.305,3	68,49
<i>Personale docente (1)</i>	572,9	38,19	658,1	978,1	1.180,2	1.315,3	1.428,3	1.917,4	2.157,5	2.677,4	2.753	3.447,7	44,51
<i>Personale non docente</i>	476,0	31,73	530,7	636,6	708,7	920,2	1.023,7	1.065,2	1.117,4	1.360,0	1434,4	1.857,5	23,98
Funzionamento	236,0	15,73	266,1	280,7	340,4	404,6	454,4	554,4	574,3	736,5	717,2	738,6	9,54
Edilizia	100,0	6,67	68,2	44,9	51,0	77,7	175,0	424,1	687,2	797,1	645,7	1031,7	13,32
Ricerca scientifica	91,0	6,06	141,0	21,0	191,0	200,0	300,0	330,0	340,0	340,0	355,0	355,0	4,58
Programmazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	94,9	1,23
Diritto allo studio	23,0	1,53	28,0	40,0	45,0	47,0	50,0	32,2	37,5	40,0	41,6	34,6	0,45
Borse dottorato	1,0	0,07	0,0	5,8	40,0	40,0	40,0	42,4	183,7	180,7	185,5	185,6	2,4
Totale	1.500,0	100,0	1.692,1	2.007,1	2.556,4	3.004,8	3.571,3	4.365,7	5.097,6	6.131,8	6.132,3	7.745,6	100,0

(1) Nella voce personale docente sono inclusi i professori di prima e seconda fascia, i ricercatori, i professori a contratto, i lettori e le figure, in esaurimento nel corso del decennio, di contrattisti, assegnasti e borsisti.

Fonte: Adattato da GIUSEPPE CATALANO-PAOLO SILVESTRI, *Il finanziamento e la distribuzione delle risorse nel sistema universitario italiano*, Roma, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, settembre 1992, p. 76 (Ricerche n. 2).

La tabella 3 mostra la composizione della spesa del MPI (per il periodo 1980-1990). La voce più consistente è quella relativa al personale (che nel 1990 assorbiva circa il 70% della spesa totale). In particolare, la maggior parte delle risorse (45%) sono destinate al personale docente di cui è aumentata l'incidenza percentuale a scapito di quella del personale non docente. Alla fine degli anni Ottanta la crescita della spesa statale è imputabile all'avvio di nuovi e consistenti programmi di edilizia universitaria mentre sono diminuite fortemente le spese per il funzionamento ordinario e la ricerca. Il trasferimento delle funzioni in materia di diritto allo studio dalle opere universitarie alle regioni ha fatto contrarre sempre più i trasferimenti statali ad esso destinati.

Se si considera poi il numero degli iscritti, la spesa statale, in termini reali, è aumentata in misura più che proporzionale; ma effettivamente ciò non ha portato ad un aumento nella disponibilità di risorse perché sono in realtà aumentati i costi, in termini reali, delle risorse (in particolare c'è stato un incremento nelle retribuzioni medie del personale docente)²⁴.

Fino all'introduzione dell'autonomia finanziaria, avvenuta agli inizi degli anni Novanta, il sistema di finanziamento delle Università era caratterizzato dal ruolo centrale che il Ministero aveva nel determinare il complesso delle risorse da erogare e nel decidere la loro distribuzione

²⁴ Cfr. Ivi, p. 79-85.

non solo tra gli atenei ma anche tra le diverse aree disciplinari. Infatti, dall'analisi della distribuzione delle risorse al sistema universitario, si evince che circa il 40% della spesa (personale docente, parte dei fondi per la ricerca e del personale non docente) veniva destinato direttamente alle facoltà e ai dipartimenti, senza alcun coinvolgimento degli organi di ateneo che, quindi, non avevano alcuna possibilità di intervenire per decidere non solo l'ammontare complessivo dei mezzi finanziari, ma anche come distribuirle ai centri di spesa. Il 50% delle risorse (ricercatori, dotazioni per il funzionamento, fondi per l'edilizia e la parte più rilevante del personale non docente e dei fondi per la ricerca) venivano invece assegnate dal Ministero (che quindi ne decideva l'ammontare) direttamente alle singole Università le quali poi, potevano ripartirle, in piena autonomia, tra i rispettivi centri di spesa. Solo il 10% circa delle risorse proveniva dall'autofinanziamento. Tuttavia, anche queste ultime in parte erano vincolate (si fa riferimento ai contributi di laboratorio e alla vendita di beni e servizi) e in parte il loro ammontare era comunque definito dal centro (tasse)²⁵.

Il sistema universitario era, quindi, caratterizzato da un forte indirizzo centralista, in cui il Ministero dell'Istruzione stabiliva, per le Università, ciò che doveva essere insegnato, ciò che doveva essere amministrato, i temi e i campi della ricerca scientifica.

²⁵ «Il sistema universitario italiano si caratterizza, dunque, per la scarsa autonomia finanziaria degli atenei e in generale dei centri di spesa. Le risorse umane e finanziarie con cui il ministero sostiene l'attività delle Università sono distribuite, per effetto sia della normativa che delle procedure interne, attraverso innumerevoli canali. Ciascuna micro-risorsa è, di norma, governata da regole differenti e non sempre è garantita la coerenza tra i diversi criteri di attribuzione. Tali regole spesso non sono automatiche, ma aperte alla contrattazione con i destinatari e alle mediazioni con i rappresentanti degli interessi settoriali. La frammentazione dei finanziamenti alle Università in numerosi rinvii, ciascuno governato con sue regole, non costituisce in linea di principio un limite, anzi presenta taluni aspetti positivi, come il decentramento a più soggetti delle responsabilità di finanziamento, stimoli alla concorrenza e alla specializzazione delle Università. I problemi sorgono quando, come nel caso italiano, le fonti di finanziamento in questione non sono liquide, ma i fondi e le risorse vengono per lo più assegnati con precisi vincoli di destinazione, e dunque si riduce al minimo l'autonomia di spesa dei destinatari. Un sistema di finanziamento così congegnato finisce per incentivare le Università (e i centri di spesa) a incamerare l'ammontare massimo possibile di ciascuna risorsa, indipendentemente dal fatto che questa si combini in maniera efficiente con le altre (attrezzature senza tecnici adeguati, docenti senza stanze, edifici senza arredi, ecc.). [...] Inoltre, attraverso finanziamenti frammentati e vincolati, il centro tende a fissare le tecniche di produzione dei servizi educativi e di ricerca, lasciando alle Università e alle singole unità operative margini di sperimentazione assolutamente esigui». CATALANO-SILVESTRI, *Finanziamento e distribuzione*, 1993, p. 100.

5. "Nuovo" sistema di finanziamento - Autonomia finanziaria degli atenei

La realizzazione dell'autonomia delle Università, sancita dall'art. 33 della Costituzione, fu attuata, mediante apposite leggi, tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, con il riconoscimento agli atenei dell'autonomia statutaria e regolamentare (legge 9 maggio 1989, n. 168), dell'autonomia didattica (legge n. 341 del 1990) e dell'autonomia finanziaria o *budgetaria* (art. 5, legge 24 dicembre 1993 n. 537, "*Interventi correttivi di finanza pubblica*"). Con la legge 127/1997 il Ministero ha, infine, stabilito i criteri generali cui gli atenei devono attenersi nel disciplinare gli ordinamenti dei propri corsi di studio, ed emanato, con il decreto ministeriale 509/1999, il Regolamento in materia di autonomia didattica degli atenei stessi.

In materia di autonomia finanziaria, il primo passo viene compiuto con la legge 168/89 che all'art. 7 individua nei trasferimenti dello Stato, nei contributi obbligatori (nei limiti della normativa vigente) e nelle forme autonome di finanziamento, quali contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni del patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni, la tipologia delle fonti di finanziamento degli Atenei. Il comma 7 stabilisce, inoltre, che le Università possono adottare un regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi.

Il regolamento disciplina i criteri della gestione, le relative procedure amministrative e finanziarie e le connesse responsabilità, in modo da assicurare la rapidità e l'efficienza nell'erogazione della spesa e il rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio, consentendo anche la tenuta di conti di sola cassa. Il regolamento disciplina altresì le procedure contrattuali, le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risulta-

ti di gestione complessiva dell'Università, nonché dei singoli centri di spesa, e l'amministrazione del patrimonio (comma 8, art. 7, legge 168/89).

Con riferimento ai trasferimenti dello Stato l'art. 5 della legge 537/93 ha stabilito che a partire dal 1994 essi devono essere iscritti in tre distinti capitoli dello stato di previsione del ministero competente costituiti da:

a) **fondo per il finanziamento ordinario delle Università**, relativo alla quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle Università, ivi comprese le spese per il personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo; per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica, ad eccezione della quota destinata ai progetti di ricerca di interesse nazionale;

b) **fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche**, relativo alla quota a carico del bilancio statale per la realizzazione di investimenti per le Università in infrastrutture edilizie e in grandi attrezzature scientifiche, ivi compresi i fondi destinati alla costruzione di impianti sportivi;

c) **fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario**, relativo al finanziamento di specifiche iniziative, attività e progetti, ivi compreso il finanziamento di nuove iniziative didattiche²⁶.

In particolare, la legge stabilisce che nel fondo per il finanziamento ordinario delle Università siano comprese una **quota base**, suddivisa tra le Università in misura proporzionale alla somma dei trasferimenti statali relativi agli anni passati, e una **quota di riequilibrio** ripartita sulla base di criteri determinati con decreto del Ministero competente, sentito il Consiglio Universitario Nazionale (CUN) e la Conferenza permanente dei Rettori (CRUI), relativi a standard dei costi di produzione per studente e agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali, nonché al rapporto fra le spese di personale e budget ministeriale (comma 3, art. 5 legge n. 537/93).

Si rende quindi operativo quanto previsto dall'art. 7 della legge 168/89, il **budget globale o unico**, «attuando un ulteriore passo avanti verso la realizzazione dell'autonomia e del decentramento decisionale e rendendo più reale e completa la capacità di gestione delle risorse, con la possibilità ad esempio di modificare gli organici, di determinare la ripartizione delle risorse per il personale e per il funzionamento complessivo della sede universitaria in cui tale risorsa è realmente gestita».

Il comma 13 dell'art. 5 della legge n. 537/93 stabilisce inoltre che a partire dall'anno accademico 1994-95 gli studenti universitari contribuiscano alla copertura dei costi dei servizi universitari, attraverso il pagamento, a favore delle Università, della tassa di iscrizione e dei contributi universitari. Le singole Università fissano le tasse di iscrizione in base al reddito, alle condizioni effettive del nucleo familiare ed al merito degli studenti; lo Stato ne determina comunque la quota minima e la massima. Viene stabilito inoltre che, ove già non esistano, debbano essere istituiti nelle Università i nuclei di valutazione interna con il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica.

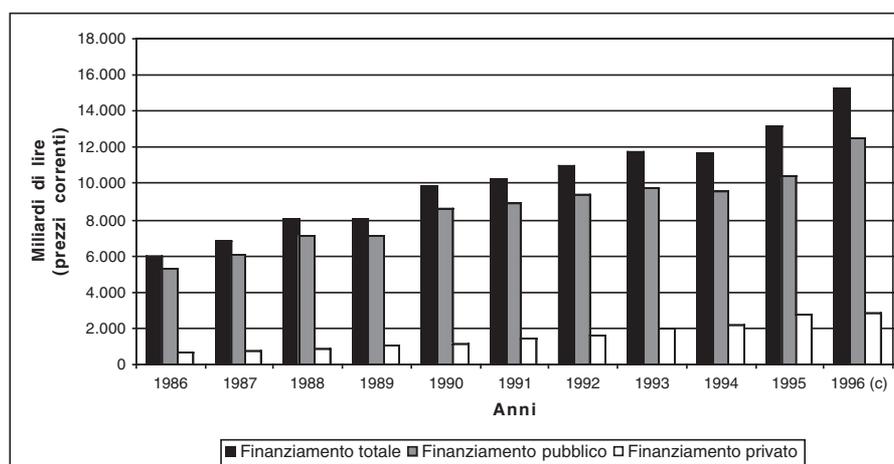
²⁶ Legge 537/93, art. 5, comma 1.

Fino al 1994 il finanziamento statale giungeva alle Università già ripartito fra le diverse voci principali, quali il personale, il funzionamento, l'edilizia, la ricerca scientifica, il diritto allo studio, ecc. A seguito del riconoscimento dell'autonomia finanziaria il finanziamento statale, invece, arriva alle singole Università in un unico ammontare che sarà poi ripartito, autonomamente, da ciascuna di esse, fra le diverse voci di bilancio sulla base dei propri obiettivi. Si sono così resi autonomi nella loro amministrazione i singoli atenei, collegando le loro attività al raggiungimento di obiettivi di massima fissati dalle leggi dello Stato ma, per il resto, lasciando completa autonomia nell'amministrazione ai singoli istituti universitari.

L'autonomia finanziaria non è quindi diretta alla riduzione delle risorse provenienti dallo Stato quanto a consentire alle Università di decidere autonomamente come spendere le risorse statali erogate loro. Dagli anni '90 alla maggiore autonomia degli atenei nella gestione delle risorse finanziarie a disposizione, si è aggiunto il cambiamento nella composizione delle fonti di provenienza delle risorse finanziarie.

I dati della tabella 4 mostrano come la struttura di finanziamento delle Università, sostanzialmente immutata nel corso degli anni '80 (la ripartizione fra finanziamento pubblico e privato si era mantenuta sugli stessi valori), abbia subito invece un cambiamento a favore del finanziamento privato proprio a partire dagli inizi degli anni '90. Infatti, tale finanziamento nel 1996 è aumentato di quasi due volte e mezzo in termini nominali e di quasi due volte in termini reali rispetto al 1990. Questo incremento si spiega soprattutto con l'aumento della contribuzione da parte degli studenti; infatti, le tasse universitarie nel 1996 costituiscono il 13,6% del finanziamento complessivo delle Università, rispetto al 7,5% del 1990. Contemporaneamente, si assiste ad una riduzione dell'incidenza dei trasferimenti da parte del Ministero competente (che passa dal 73,1% del 1986 al 66,8% del 1996).

Grafico 2. Finanziamento totale del sistema universitario.



Fonte: Su dati ISTAT, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 1999, p. 9.

Tabella 5. Finanziamento totale (a), finanziamento pubblico e privato del sistema universitario (b)²⁷ - Anni 1986-1996.

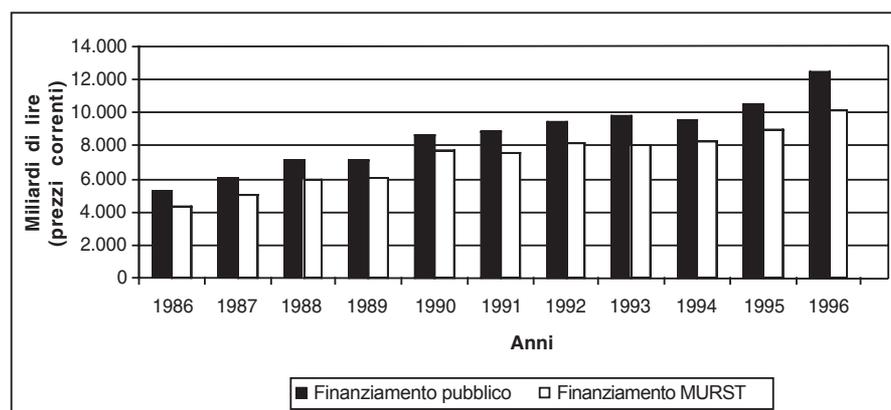
Anni	Finanziamento totale		Finanziamento pubblico				Finanziamento privato			
	Prezzi correnti	Prezzi costanti	Prezzi correnti	%	Prezzi costanti	%	Prezzi correnti	%	Prezzi costanti	%
1986	5.945	7.707	5.288	88,9	6.855	88,9	657	11,1	852	11,1
1987	6.845	8.362	6.058	88,5	7.400	88,5	787	11,5	961	11,5
1988	8.010	9.163	7.117	88,9	8.142	88,9	892	11,1	1.020	11,1
1989	8.098	8.716	7.099	87,7	7.641	87,7	998	12,3	1.074	12,3
1990	9.813	9.813	8.637	88,0	8.637	88,0	1.176	12,0	1.176	12,0
1991	10.268	9.534	8.884	86,5	8.249	86,5	1.385	13,5	1.286	13,5
1992	11.035	9.765	9.420	85,4	8.358	85,6	1.614	14,7	1.432	14,7
1993	11.790	9.992	9.764	82,8	8.300	83,1	2.026	17,2	1.722	17,2
1994	11.694	9.607	9.524	81,4	7.825	81,5	2.169	18,5	1.782	18,5
1995	13.211	10.338	10.442	79,0	8.171	79,0	2.769	21,0	2.167	21,0
1996 (c)	15.277	11.379	12.468	81,6	9.286	81,6	2.809	18,4	2.092	18,4
1996 (d)	13.927	10.372								

Fonte: Adattato da ISTAT, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 1999, p. 9.

Tabella 6. Finanziamenti pubblici del sistema universitario - Anni 1986-1996 (miliardi di lire).

Anni	Finanziamento pubblico				di cui dal MURST		
	Prezzi correnti	% sul finanz. totale	Prezzi costanti	% sul finanz. totale	Prezzi correnti	Prezzi costanti	
						V.A.	% sul finanz. totale
1986	5.288	88,9	6.855	88,9	4.344	5.632	73,1
1987	6.058	88,5	7.400	88,5	5.069	6.192	74,0
1988	7.117	88,9	8.142	88,9	6.002	6.980	76,2
1989	7.099	87,7	7.641	87,7	6.090	6.555	75,2
1990	8.637	88,0	8.637	88,0	7.706	7.706	78,5
1991	8.884	86,5	8.249	86,5	7.562	7.022	73,7
1992	9.420	85,4	8.358	85,6	8.203	7.278	74,5
1993	9.764	82,8	8.300	83,1	8.040	6.834	68,4
1994	9.524	81,4	7.825	81,5	8.267	6.791	70,7
1995	10.442	79,0	8.171	79,0	8.934	6.991	67,6
1996	12.468	81,6	9.286	81,6	10.207	7.602	66,8

Fonte: Adattato da ISTAT, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 1999, p. 9.

Grafico 3. Il finanziamento pubblico del sistema universitario.

²⁷ (a): Include: Finanziamento pubblico (Stato, CNR, Enti Locali, altri enti pubblici ed altre entrate) ed il finanziamento privato (tasse e contributi, donazioni ed entrate proprie).

(b) Enti universitari ed Enti per il diritto allo studio.

(c) Valori a lordo dei trasferimenti dal MURST per la copertura degli oneri sociali a carico del datore di lavoro.

(d) Valori al netto dei trasferimenti dal MURST per la copertura degli oneri sociali a carico del datore di lavoro.

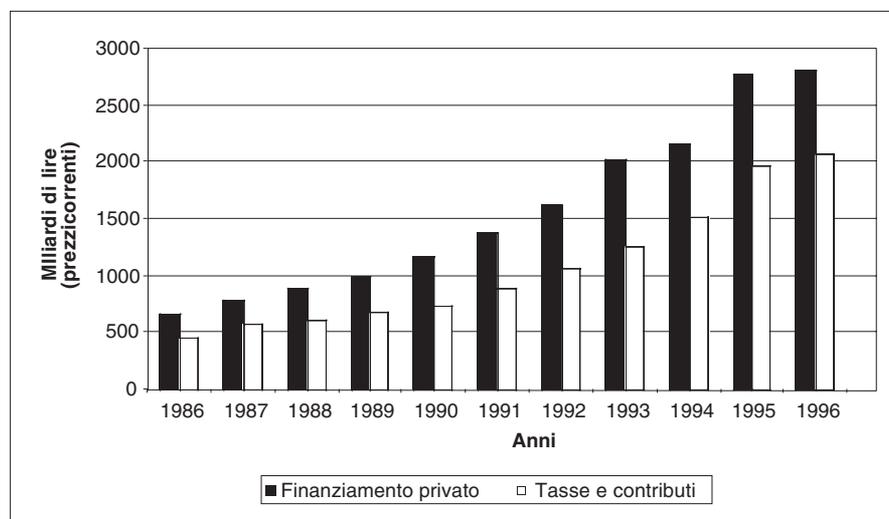
Fonte: Su dati ISTAT, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 1999, p. 9.

Tabella 7. Finanziamento privato del sistema universitario - Anni 1986-1996 (miliardi di lire).

Anni	Finanziamento privato			di cui tasse e contributi		
	Prezzi correnti	Prezzi costanti	%	Prezzi correnti	Prezzi costanti	
					V.A.	%
1986	657	852	11,1	454	589	7,6
1987	787	961	11,5	567	693	8,3
1988	892	1.020	11,1	616	705	7,7
1989	998	1.074	12,3	681	733	8,4
1990	1.176	1.176	12,0	734	734	7,5
1991	1.385	1.286	13,5	884	821	8,6
1992	1.614	1.432	14,7	1.070	949	9,7
1993	2.026	1.722	17,2	1.250	1.063	10,6
1994	2.169	1.782	18,5	1.518	4.247	13,0
1995	2.769	2.167	21,0	1.968	1.540	14,9
1996	2.809	2.092	18,4	2.084	1.552	13,6

Fonte: Adattato da ISTAT, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 1999, p. 9.

Grafico 4. Finanziamento privato del sistema universitario.



Fonte: Su dati ISTAT, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 1999, p. 9.

L'ammontare complessivo delle risorse trasferite al sistema universitario nel periodo (1986-1996) è cresciuto significativamente (l'incremento in termini reali è stato quasi del 35%, tab. 5), nonostante ciò l'incidenza del finanziamento complessivo sul PIL è rimasta costante (tabella 8). Rispetto al complesso delle spese a carico del bilancio dello Stato, anche la spesa sostenuta dal MURST è rimasta sostanzialmente stabile.

Tabella 8. Finanziamento totale del sistema universitario e spesa del MURST - Anni 1986-1996.

Anni	Finanziamento totale in % rispetto al PIL	Spesa MURST in % rispetto al complesso delle spese a carico del bilancio dello Stato
1986	0,7	1,1
1987	0,7	1,2
1988	0,7	1,4
1989	0,7	1,2
1990	0,8	1,4
1991	0,7	1,3
1992	0,7	1,3
1993	0,8	1,3
1994	0,7	1,3
1995	0,8	1,3
1996	0,8	1,4

Fonte: ISTAT, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, Roma, Istituto nazionale di statistica, Roma, 1999, p. 11.

In ogni caso, rispetto ad altri Paesi europei e non, l'incidenza della spesa complessiva del sistema universitario sul PIL è tra le più basse (nel 1995, 0,8%).

Paesi	% sul PIL - 1995
Canada	1,6
Giappone	1,0
Austria	0,9
Germania	1,0
Grecia	0,5
Italia	0,8
Olanda	1,3
Portogallo	0,8

Fonte: ISTAT, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, Roma, Istituto nazionale di statistica, Roma, 1999, p. 11.

6. Conclusioni

L'effettivo esercizio dell'autonomia (non solo finanziaria, ma anche didattica, di ricerca, oltre che organizzativa, contabile e nei controlli interni) è una condizione irrinunciabile anzi una precondizione perché gli organismi economici di qualunque specie possano vivere ed operare come "aziende", vale a dire comunità di persone che risultano organizzate e coordinate per realizzare un'attività economica, cioè per attivare un processo di creazione del valore, impiegando strumenti ed adottando modalità d'uso direttamente conseguenti alle conoscenze possedute dai componenti di quella comunità²⁸. Infatti, senza il pieno riconoscimento ed esercizio dell'autonomia non vi può essere alcuna responsabilizzazione per i risultati raggiunti per gli organi elettivi, per quelli esecutivi e per il corpo accademico²⁹. Infatti, l'attribuzione delle responsabilità per i risultati conseguiti tanto economico-gestionali che sociali può essere interpretata come un carattere che presuppone e arricchisce di contenuti quello dell'autonomia.

Autonomia va quindi intesa in senso pieno e cioè come capacità di darsi obiettivi da raggiungere, ma anche di predisporre metodologie

²⁸ Sul concetto di azienda e la sua evoluzione si rinvia a GIUSEPPE CATTURI, *L'azienda universale - L'idea forza, la morfologia e la fisiologia*, Padova, Cedam, 2003. Sull'Università come azienda, fra gli altri, si legga RICCARDO PALUMBO, *L'università nella sua dimensione economico-aziendale. Evoluzione sistemica e modelli razionalizzanti*, Torino, Giappichelli, 1999.

²⁹ Sul rapporto fra autonomia e responsabilità per i risultati si rinvia a ELIO BORGONOVÌ, *La logica aziendale per realizzare l'autonomia istituzionale*, «Azienda Pubblica», 4/2 (1991), p. 179-199; CATTURI, *L'azienda universale*, p. 545 ss.; RICCARDO MUSSARI, *Economia dell'azienda pubblica locale*, Padova, Cedam, 2002, p. 127 ss.

da seguire e processi da adottare per raggiungerli nella misura più elevata possibile. Naturalmente, occorre sempre verificare la compatibilità delle scelte adottate con le risorse disponibili e con i vincoli imposti dall'ordinamento giuridico che disciplina, ordina ed armonizza i comportamenti degli attori socio-economici; ma tali 'limitazioni' non devono e non possono, comunque, precludere l'espressione di un'effettiva capacità di scelta. Un soggetto non autonomo, sia esso l'intero organismo aziendale o una singola unità organizzativa, difficilmente potrà essere chiamato a rispondere dell'efficienza del proprio operato e, ancor di più, degli effetti sociali ed economici delle iniziative intraprese. In situazioni di dipendenza (finanziaria, organizzativa, gestionale, contabile, di controllo, ecc.), si potrà sempre asserire che una performance non soddisfacente sia dovuta a scelte assunte e vincoli imposti "dall'alto". L'autonomia dell'Università è, pertanto, il presupposto dell'autonomia nell'Università.

È evidente che la ripartizione fra finanziamento pubblico (statale, in primo luogo) e privato (tasse pagate da studenti e famiglie) dipende, in larga misura, dall'interpretazione socio-economica che, in determinate condizioni ambientali e politiche, viene data circa la ripartizione fra benefici privati e benefici collettivi che conseguono alla produzione dei servizi di alta formazione che le Università istituzionalmente realizzano.

Peraltro, è chiaro che trattasi di un'interpretazione dinamica fortemente influenzata dalle condizioni finanziarie in cui versa la finanza pubblica dello Stato nonché dal periodico alternarsi delle fortune delle dottrine economiche che postulano un ruolo più o meno invasivo dello Stato nell'economia di un Paese.

È comunque palese che il riconoscimento dell'autonomia comporta una modifica sostanziale dei processi e delle logiche di reperimento delle risorse finanziarie necessarie al normale funzionamento ed allo sviluppo delle Università. Va lentamente affermandosi il principio secondo il quale non si possono totalmente disgiungere la responsabilità della spesa e la responsabilità dell'entrata. Ne deriva che aumenta progressivamente l'importanza della funzione "finanza" nelle Università, si cercano fonti di risorse finanziarie alternative ai trasferimenti, si accentua la competizione (con conseguente necessità di giungere a forme di regolazione) per l'acquisizione di nuovi studenti, si diffondono modalità innovative (*project financing*) rispetto a quelle tradizionali (mutui) per il finanziamento degli investimenti, si stringono legami con altri attori socio-economici che operano nel medesimo scenario di riferimento (aziende industriali, aziende di credito, fondazioni, associazioni, ecc.), si rivaluta il ruolo del patrimonio come fonte significativa di rendite e flussi finanziari e, soprattutto, si amplia il numero e la gamma dei servizi per i quali si richiede il pagamento di una tariffa o di un prezzo e ciò in quanto risulta difficoltoso chiedere ad altre aziende pubbliche (Stato in primo luogo) il ripiano dei disavanzi finanziari ed economici. Tuttavia, quello che più ci interessa evidenziare è che solo il mutare dei meccanismi di reperimento delle risorse finanziarie consente di superare gli effetti distortivi sulla gestione dell'Università generati dal vecchio sistema di "finanza derivata". I meccanismi di ripartizione delle risorse dal centro alla periferia non sono stati, almeno in passato, 'costruiti' in modo da spingere ad aumentare i livelli di efficienza nell'uso delle risorse disponibili e di efficacia dei servizi apprestati. In sostanza, risultavano incoraggiati comportamenti mirati ad un progressivo affi-

namiento della “capacità di negoziazione” con le amministrazioni sovra-stanti non fondata su parametri di tipo aziendale. Valutazioni e misurazioni circa il costo dei servizi apprestati, la qualità delle proposte didattiche e delle ricerche svolte, il grado di soddisfazione dell’utenza per i servizi complementari, i tempi necessari per il conseguimento dei titoli di studio, la rispondenza dell’offerta didattica alle effettive esigenze del mercato del lavoro, erano parametri ininfluenti sul *quantum* delle risorse che si sarebbero rese disponibili³⁰. L’immediata conseguenza di un simile modello di distribuzione dei mezzi monetari era la non incentivazione all’economicità ed una carente responsabilizzazione per i risultati conseguiti. Rovesciando gli elementi del ragionamento proposto, è agevole concludere che il reperimento delle risorse finanziarie trasferite, senza le quali l’esercizio delle funzioni sociali ed economiche assegnate non sarebbe stato e non è ancora realizzabile, non era correlato in via diretta al conseguimento dell’economicità, cioè al contemporaneo soddisfacimento delle condizioni di efficienza e di efficacia nello svolgimento dell’attività istituzionale. A quanto scritto giova aggiungere che il vincolo di destinazione gravante su parte dei trasferimenti, da un lato, limitava la capacità e le possibilità di scelta dell’amministrazione sottostante (Università) che, non partecipando effettivamente al processo di programmazione a livello centrale, diventava mera esecutrice di decisioni assunte altrove e, dall’altro, non incentivava un orientamento di governo aziendale di medio-lungo termine ed affievoliva le responsabilità economiche e sociali nei confronti della collettività, beneficiaria ultima delle prestazioni e, per via diretta o indiretta, finanziatore primario del sistema³¹.

La mancata correlazione fra risorse trasferite e risultati conseguiti ha determinato, in aggiunta a quanto già notato, la distorsione del concetto di *performance*. Il ‘successo’ in tali situazioni organizzative viene a basarsi non tanto sulla dimostrata capacità di conseguire in modo economico gli obiettivi posti, ma sull’abilità nell’ottenere il maggiore ammontare possibile di mezzi monetari da spendere. Come è stato ampiamente messo in evidenza dagli Autori che hanno studiato le logiche di formazione dei bilanci di previsione pubblici, in simili contesti, la performance dell’amministratore “politico” o anche del responsabile di una singola unità organizzativa finisce per essere misurata non con riguardo ai risultati effettivamente conseguiti e misurati ma, *ex ante*, prima che la gestione si svolga, in base alla capacità potenziale di spesa. Da ciò deriva anche la scarsa efficacia dei sistemi incentivanti per il corpo docente e non docente.

Siffatti meccanismi di reperimento delle risorse finanziarie hanno avuto significative conseguenze anche sul sistema informativo-contabile. È intuitivo che in mancanza di un concreto incentivo al conseguimento del risultato tanto gli organi di governo accademico che la classe dirigenziale non hanno avvertito l’esigenza di disporre degli strumenti utili a rilevare e tenere sotto controllo le grandezze economiche. Ciò contribuiva a spiegare lo scadimento del rendiconto a mero obbligo formale, il perpetuarsi di un sistema di rilevazione contabile a base finanziaria inidoneo per sua conformazione a fornire misure degli effetti delle azioni intraprese, l’enfasi posta sugli *input* piuttosto che sui processi di trasformazione, sull’*output*, sulla qualità o sull’impatto delle attività svolte, la resistenza organizzativa all’impianto di sistemi di controllo della gestione ed all’introduzione di reali meccanismi di incentivazione delle *performances*.

³⁰ Sul tema, fra gli altri, RICCARDO MUSSARI, *Il management delle aziende pubbliche - profili teorici*, Padova, Cedam, 1994.

³¹ Cfr. GIUSEPPE CATTURI-VITTORIO CODA-CARLO SORCI, *Etica ed obiettivi d’impresa*, a cura di ANGELO RICCABONI, Padova, Cedam, 1994.

Un ulteriore e determinante effetto dell'autonomia finanziaria è il modificarsi dell'oggetto del controllo e, quindi, delle logiche e degli strumenti utilizzati a tal scopo. Fino a quando l'interlocutore primario delle Università è stato esclusivamente o prevalentemente il governo centrale, primo finanziatore ed unico controllatore, le forme di controllo prevalenti erano quelle di natura giuridico-formale, essenzialmente riconducibili al controllo di legittimità. Mutando le logiche di reperimento dei mezzi monetari, anche di quelli trasferiti, rafforzandosi il legame fra utenti/finanziatori e Università, il controllo assume sempre più valenza economica e si orienta verso grandezze misurabili o, per lo meno, valutabili (efficienza, efficacia, qualità, economicità)³².

Pertanto, si impone la necessità di dimostrare alle altre aziende con le quali s'intrattengono relazioni di tipo economico e finanziario (famiglie, imprese, organismi senza fine di lucro) quali sono stati gli effetti dell'uso delle risorse da esse fornite in forma libera o coattiva³³. Da qui, contestualmente, l'integrazione della contabilità finanziaria con quella generale ed il concomitante ampliarsi dell'oggetto ed il numero dei documenti della rendicontazione fino a comprendere non soltanto il tradizionale rendiconto finanziario, il conto del patrimonio ed il conto economico, ma anche rendiconti ambientali e sociali. Da qui, inoltre, il progressivo diffondersi delle logiche e delle tecniche per il Controllo della gestione (sistemi budgetari, contabilità analitica, analisi degli scostamenti, indicatori di *performance*) le uniche in grado di consentire un'effettiva diffusa responsabilizzazione per i "risultati particolari" prodotti dalle unità organizzative nelle quali l'Università, come ogni altra azienda, si articola³⁴.

GIUSEPPE CATTURI-RICCARDO MUSSARI
(Università degli Studi di Siena)

³² Sull'evoluzione del concetto di controllo nelle aziende ed amministrazioni pubbliche, fra gli altri, si legga: RICCARDO MUSSARI, (a cura di), *Manuale Operativo per il Controllo di Gestione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.

³³ Sui bilanci delle Università si rinvia a: LINO CINQUINI, *Il bilancio consuntivo delle università. Verso una nuova informativa economico-finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2002; ANDREA GARLATTI, *Bilancio e controllo economico nelle università degli studi*, Milano, Egea, 1996; ALESSANDRO MARELLI-PAOLA MIOLO VITALI, *Le informazioni economico-finanziarie nel nuovo contesto universitario italiano: i risultati di una ricerca sulla potenzialità informativa dei consuntivi*, «Azienda pubblica», 6 (2000), p. 673-688.

³⁴ Cfr. GIUSEPPE CATTURI, *Teoria e prassi del costo di produzione*, Padova, Cedam, 2000; LINO CINQUINI-PAOLA MIOLO VITALI, *Le informazioni economico-finanziarie nel nuovo contesto universitario italiano: i risultati di una ricerca sulla contabilità direzionale*, «Azienda pubblica», 5 (2000), p. 563-583; RENATO MELE-PAOLO POPOLI, *La valutazione e il controllo di gestione nelle aziende-università*, «Economia Pubblica», 1 (1999), p. 117-134; EDOARDO ONGARO-ENRICO RODOLFI, *L'innovazione della gestione nelle università italiane: uno studio di casi di introduzione del controllo di gestione*, «Azienda pubblica», 1-2 (1998), p. 77-101.

Bibliografia

- ANTONIO BARRETTA, *Specificità aziendali ed uniformità nella rilevazione dei costi - Il caso delle aziende per il diritto allo studio universitario in Toscana*, Padova, Cedam, 2000.
- GIUSEPPE CATALANO-PAOLO SILVESTRI, *Finanziamento e distribuzione delle risorse nel sistema universitario italiano*, «Economia Pubblica», 3 (1993), p. 93-106.
- GIUSEPPE CATALANO-PAOLO SILVESTRI, *Il finanziamento del sistema universitario italiano*, Roma, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Ricerche n. 3, giugno 1992.
- GIUSEPPE CATALANO-PAOLO SILVESTRI, *Il finanziamento e la distribuzione delle risorse nel sistema universitario italiano*, Roma, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Ricerche n. 2, settembre 1992.
- GIUSEPPE CATALANO-PAOLO SILVESTRI, *Il governo delle risorse nel sistema universitario italiano*, Roma, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Ricerche n. 4, ottobre 1992.
- GIUSEPPE CATALANO-PAOLO SILVESTRI, *Regolazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento*, in DANIELE FABBRI-GIANLUCA FIORENTINI (a cura di), *Regolamentazione e finanziamento dei servizi pubblici*, Roma, Carocci editore, 1999.
- GIUSEPPE CATALANO, *Regolamentazione e competizione nel sistema universitario italiano. L'esperienza italiana negli anni novanta*, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Nota n. 2, marzo 2001.

- GIUSEPPE CATALANO-PIER ANGELO MORI-PAOLO SILVESTRI-MARCO TODESCHINI, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1993.
- GIUSEPPE CATTURI, *La teoria dei flussi e degli stocks ed il "sistema dei valori" d'impresa*, Padova, Cedam, 1994.
- GIUSEPPE CATTURI, *L'azienda universale - L'idea forza, la morfologia e la fisiologia*, Padova, Cedam, 2003.
- GIUSEPPE CATTURI, *Teoria e prassi del costo di produzione*, Padova, Cedam, 2000.
- LINO CINQUINI, *Il bilancio consuntivo delle università. Verso una nuova informativa economico-finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2002.
- LINO CINQUINI-PAOLA MIOLO VITALI, *Le informazioni economico-finanziarie nel nuovo contesto universitario italiano: i risultati di una ricerca sulla contabilità direzionale*, «Azienda Pubblica», 5 (2000), p. 563-583.
- COMITATO DI STUDIO DEI PROBLEMI DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA, *Finanziamento e spese dell'università*, Bologna, il Mulino, 1963; DOMENICANTONIO FAUSTO, *Finanziamento e autonomia dell'università*, in AA.VV., *Convivenza nella libertà - Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, Jovene editore, 1999; COSIMO DAMIANO FONSECA, *Il sistema universitario italiano. Profilo storico*, «Annuario delle Università degli studi in Italia», a.a. 2000-2001.
- ANDREA GARLATTI, *Bilancio e controllo economico nelle università degli studi*, Milano, Egea, 1996.
- PIERO GIARDA-ALESSANDRO PETRETTO-GIUSEPPE CATALANO-PAOLO SILVESTRI, *La standardizzazione dei costi nel sistema universitario italiano*, «Politica Economica», Anno XII, n. 1.
- ISTAT, *Conti economici delle Università e istituti superiori. Anni accademici 1957-58 e 1958-59*, Roma, Istituto nazionale di statistica, Note e Relazioni n. 16, 1961.
- ISTAT, *Conti economici delle Università e istituti superiori. Anni accademici 1960-61*, Roma, Istituto nazionale di statistica, Note e Relazioni n. 25, 1964.
- ISTAT, *Lo stato dell'università: i principali indicatori*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 1999.
- ALESSANDRO MARELLI-PAOLA MIOLO VITALI, *Le informazioni economico-finanziarie nel nuovo contesto universitario italiano: i risultati di una ricerca sulla potenzialità informativa dei consuntivi*, «Azienda pubblica», 6 (2000), p. 673-688.
- RENATO MELE-PAOLO POPOLI, *La valutazione e il controllo di gestione nelle aziende-università*, «Economia Pubblica», 1 (1999), p. 117-134.
- MINISTERO DEL TESORO, COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA, *Il controllo della spesa pubblica. Interpretazioni e proposte*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, luglio 1994.
- RICCARDO MUSSARI, *Il management delle aziende pubbliche - profili teorici*, Padova, Cedam, 1994.
- RICCARDO MUSSARI, *Economia dell'azienda pubblica locale*, Padova, Cedam, 2002.
- RICCARDO MUSSARI, (a cura di), *Manuale Operativo per il Controllo di Gestione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.
- EDOARDO ONGARO-ENRICO RODOLFI, *L'innovazione della gestione nelle università italiane: uno studio di casi di introduzione del controllo di gestione*, «Azienda Pubblica», 1-2 (1998), p. 77-101.
- RICCARDO PALUMBO, *L'università nella sua dimensione economico-aziendale. Evoluzione sistemica e modelli razionalizzanti*, Torino, Giappichelli, 1999.
- ELIO RUCCI, *Il meccanismo di riequilibrio dei finanziamenti alle università*, «Università Progetto», marzo 2002.

Summary

GIUSEPPE CATTURI-RICCARDO MUSSARI, *The funding of the public university system from the end of the war to autonomy*

The lack of any kind of synthetic information together with the incomplete and irregular nature of the information contained in the financial ledgers of the various Italian universities has made it difficult to track the funding of the public university system in the period stretching from the end of World War II to the late 1980s. Italy's university system is funded from two main sources: public (State, Region and other local authorities) and private. The former, via state transfers, has always provided the bulk of university finances, bankrolling almost exclusively the wages of university staff (teachers, researchers, administrative personnel) given that these people are state employees. In the 1960s the amount of state financing, as percentage of total funding, steadily grew, increasingly centralising management of the national university system. This all began to change in the early 90s as the Universities were granted statutory and regulatory independence. This independence, which increased the role of private funding, was designed to give the universities greater freedom of decision not only on pure spending issues but also on teaching, research, organizational models, and accounting methods to help streamline management. Italian universities are therefore currently undergoing a period of considerable change with a view to developing structural and operative frameworks capable of responding to the socio-economic change under way in Italy and across the world.