Capitolo 3
IL SISTEMA DI SOSTEGNO FINANZIARIO AGLI STUDENTI NELL'ESPERIENZA INTERNAZIONALE

3.1 Il supporto agli studenti negli Stati membri dell'Unione Europea

Il sostegno finanziario destinato agli studenti degli Stati membri dell'Unione Europea e dei paesi dell'AELS/SEE[1] può essere considerato come un continuum che va dai sistemi basati soltanto sull'assegnazione di borse di studio a sistemi, come quello islandese, che prevedono unicamente la concessione di prestiti. Le diverse situazioni sono sintetizzate nella seguente tabella.

Tab.3.1 – *I sistemi di sostegno agli studenti dell'istruzione superiore in Europa (a.a.97/98)*

SOLO BORSE DI STUDIO	***PRINCIPALMENTE BORSE DI STUDIO, CON PRESTITI SEPARATI (a meno dell'1% degli studenti)***	***BORSE DI STUDIO E PRESTITI***		***SOLO PRESTITI***
		SISTEMA SEPARATO	***SISTEMA COMBINATO***	
- Belgio - Grecia - Spagna - Irlanda - Austria - Portogallo	- Francia - Italia	- Regno Unito	- Danimarca - Germania - Lussemburgo - Paesi Bassi - Finlandia - Svezia - Liechtenstein - Norvegia	- Islanda

Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, *Il sostegno finanziario agli studenti dell'istruzione superiore in Europa*, Questioni chiave dell'istruzione, vol.1, Lussemburgo, 1999

Nella maggior parte dei paesi che prevedono la concessione di prestiti, questi fanno parte integrante del sostegno finanziario agli studenti dell'istruzione superiore e costituiscono un sistema combinato con le borse di studio. I due strumenti vengono di solito concessi alle stesse condizioni: soltanto gli studenti che hanno diritto ad una borsa di studio possono fare richiesta per ottenere un

[1] Fanno parte dell'Associazione Europea di Libero Scambio/Spazio Economico Europeo, l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia.

prestito che la integri. In quasi tutti i sistemi combinati, gli studenti sono in genere liberi di decidere se accettare o meno la concessione di un prestito integrativo. Fa eccezione la Germania, dove gli studenti che beneficiano di un finanziamento sono obbligati ad accettarlo sotto forma di borsa di studio e di prestito in parti uguali. In alcuni paesi, tuttavia, i sistemi di borse di studio e di prestiti sono separati e funzionano indipendentemente l'uno dall'altro. Anche le condizioni di assegnazione possono variare: gli studenti che non hanno diritto ad una borsa di studio possono essere idonei alla concessione di un prestito. In Francia infatti, dove il sistema di assegnazione è separato, gli studenti che beneficiano di una borsa di studio non possono ottenere un *prêt d'honneur*.
In Belgio, Grecia, Spagna, Irlanda, Austria e Portogallo, sono disponibili soltanto le borse di studio; in Francia e in Italia la percentuale di studenti titolari di un prestito è comunque minima, pari a meno dell'1%.

3.1.1 Le fonti di finanziamento pubblico dei sistemi di borse di studio e prestiti

Dal punto di vista della spesa dello Stato, i prestiti rappresentano una forma di sostegno meno costosa delle borse di studio, dal momento che almeno il capitale viene rimborsato dal beneficiario. Come è stato messo in luce nel precedente capitolo, al fine di evitare che gli studenti incorrano in un debito eccessivo, gli interessi sui prestiti vengono coperti, almeno in parte, dagli appositi fondi pubblici, mentre il rimborso in sé è rimandato a quando lo studente ha completato gli studi e, nella maggior parte dei casi, fino a quando non abbia cominciato a percepire uno stipendio giudicato sufficiente.
Tra i paesi che offrivano prestiti pubblici nell'a.a.1997/1998, si possono distinguere tre principali categorie:

- paesi in cui lo Stato finanzia semplicemente i prestiti concessi dagli organismi finanziari generalmente al tasso di interesse commerciale in vigore. E' il caso, questo, di Finlandia e Norvegia;
- paesi in cui lo Stato finanzia i prestiti e paga una parte degli interessi applicando tassi favorevoli per l'intero periodo fissato per il rimborso o

per un periodo prestabilito. Questo vale per Belgio, Danimarca, Lussemburgo, Svezia e Liechtenstein (se il prestito viene rimborsato tra i sei e i quindici anni dopo il termine degli studi);

- paesi in cui lo Stato o l'ente pubblico responsabile finanzia il prestito e paga tutti gli interessi su di esso, come accade in Germania, Francia, Italia, Regno Unito e Liechtenstein (se il prestito viene restituito entro sei anni).

Nella maggior parte dei casi il sostegno finanziario pubblico proviene direttamente dai fondi nazionali o centrali, e sia le condizioni generali di assegnazione sia i criteri finanziari vengono determinati a questo livello. In un ristretto numero di paesi, le borse di studio e i prestiti sono finanziati per intero o solo in parte con i fondi regionali. Questo vale soprattutto per i *Länder* in Germania, i Paesi Baschi in Spagna, che godono dei pieni poteri, oltre che per l'Italia, dove, come abbiamo visto, il finanziamento e la gestione del sostegno sono di quasi totale competenza delle regioni. In Irlanda, le autorità locali contribuiscono in parte, con i loro fondi, al finanziamento delle borse di studio.

3.1.2 I criteri di assegnazione di borse di studio e prestiti

Condizioni generali

Le condizioni generali legate allo status di studente sono valide ovunque. Tutti i paesi esigono che i beneficiari di borse di studio o di prestiti siano iscritti ad un istituto di istruzione superiore riconosciuto o a corsi riconosciuti. Nella maggior parte dei paesi inoltre, gli interventi di sostegno sono limitati ai soli studenti a tempo pieno.

In alcuni paesi, tra cui la Spagna, la Francia, l'Austria, il Portogallo e il Regno Unito, i beneficiari del supporto pubblico devono essere iscritti all'università per la prima volta, ossia non devono essere già in possesso di un diploma di istruzione superiore dello stesso livello del corso a cui si iscrivono. Questi paesi corrispondono, in linea di principio, a quelli che offrono unicamente o principalmente borse di studio: il maggior contenuto di assistenza implicito in questa forma di sostegno richiede di limitare il numero degli aventi diritto,

concentrandosi sugli studenti che non hanno mai frequentato un corso di istruzione superiore.
In Norvegia, infine, le borse di studio vengono concesse soltanto agli studenti che non vivono con i genitori.

Criteri di reddito

Eccezion fatta per la concessione di prestiti ordinari in Lussemburgo e Paesi Bassi, tutti i paesi hanno definito dei criteri basati sul reddito per l'assegnazione di borse di studio e prestiti. Il modello più diffuso è quello in cui lo studente non può ottenere alcuna borsa o prestito integrativo se il suo reddito, o quello della sua famiglia, è superiore ad un limite massimo, mentre può godere dell'intero ammontare del supporto se il reddito è uguale o inferiore ad un limite minimo. Molti paesi, d'altra parte, prevedono una serie di categorie intermedie in cui il sostegno ricevuto diminuisce con l'aumentare del reddito.
La tabella 3.2 sintetizza i criteri di reddito per l'assegnazione e la determinazione dell'importo di borse e prestiti nei paesi europei.

Tab.3.2 – *Criteri di reddito per l'assegnazione e la determinazione dell'importo di borse di studio e prestiti (a.a.1997/1998)*

	CONCESSIONE DEL SOSTEGNO LEGATA AL REDDITO DEGLI STUDENTI E DEI LORO GENITORI (fino all'età di circa 25 anni)	***CONCESSIONE DEL SOSTEGNO LEGATA AL SOLO REDDITO DEGLI STUDENTI***	***CONCESSIONE DEL SOSTEGNO INDIPENDENTE DAL REDDITO***
GLI IMPORTI DI BORSE E PRESTITI VENGONO FISSATI INDIPENDENTEMENTE DAL REDDITO			- Paesi Bassi (prestito integrativo)
GLI IMPORTI DI BORSE E PRESTITI DIMINUISCONO CON L'AUMENTARE DEL REDDITO	- Belgio - Grecia - Spagna - Francia - Irlanda - Italia - Paesi Bassi (borsa supplem.) - Austria - Portogallo - Regno Unito - Lussemburgo (borsa di studio) - Germania - Liechtenstein	- Paesi Bassi (borsa di base) - Finlandia - Islanda - Norvegia - Danimarca - Svezia	- Lussemburgo (prestito integrativo)

Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, *Il sostegno finanziario agli studenti dell'istruzione superiore in Europa*, Questioni chiave dell'istruzione, vol.1, Lussemburgo, 1999

Nella maggior parte dei paesi gli studenti vengono considerati a carico dei genitori fino all'età di 25 anni, a meno che non abbiano formato una famiglia propria. Fanno eccezione la Danimarca, la Svezia, la Finlandia, l'Islanda e la Norvegia, dove si considera il solo reddito dello studente, quando questo ha un'età superiore ai 20 anni.

In Lussemburgo, dove i prestiti sono integrativi alle borse di studio, il livello di reddito dello studente o della sua famiglia determina le percentuali relative di borse e prestiti di cui si può beneficiare. Maggiore è il reddito, minore è il

sostegno ricevuto in proporzione dallo studente sotto forma di borsa di studio, mentre cresce l'importo del finanziamento concesso in prestito. Se al limite gli studenti non hanno diritto alla borsa perché il reddito dei genitori è troppo elevato, essi possono ottenere comunque l'intero ammontare del sostegno sotto forma di prestito da restituire nel tempo. Un sistema simile è previsto nei Paesi Bassi. In questo caso la borsa di studio di base viene fissata unicamente in funzione del reddito dello studente, per cui il limite massimo viene superato raramente. La borsa di studio supplementare viene però concessa soltanto agli studenti il cui reddito dei genitori sia inferiore ad un limite massimo prestabilito. Tutti gli studenti, indipendentemente dal reddito dei genitori, possono infine chiedere un prestito ad interessi:l'importo massimo assegnato dipende dall'ammontare della borsa di studio supplementare. Nelle esperienze di questi due paesi, i prestiti, forma di sostegno a minor contenuto di sovvenzione pubblica, sono di norma concessi agli studenti che, pur non trovandosi in una situazione economica particolarmente disagiata, desiderano ottenere comunque un sostegno finanziario utile per la prosecuzione degli studi. Fissando, per la concessione dei prestiti, un massimale di reddito abbastanza elevato, o non fissandolo affatto, si predispone una misura di sostegno a disposizione di un maggior numero di studenti che in questo modo possono ottenere un prestito sulla "promessa d'onore" di restituirlo nel momento in cui, iniziata un'attività lavorativa, percepiranno uno stipendio giudicato sufficiente.

Limiti di età

Molti paesi stabiliscono un limite massimo di età per l'idoneità a ricevere una borsa di studio o un prestito: tali forme di sostegno sono concesse agli studenti con meno di 26 anni in Francia, 30 in Germania, 35 in Belgio e Austria. Il Regno Unito fissa un limite massimo di età solamente per i prestiti, in modo che ci sia tempo sufficiente per il rimborso: ne possono beneficiare gli studenti fino ai 50 anni.

Nei Paesi Bassi solo gli studenti al di sotto dei 27 anni hanno diritto all'assegnazione di una borsa: al di sopra di questo limite di età, possono ricevere soltanto prestiti. Differenziando i criteri di assegnazione di borse e prestiti, questa

volta non in base alle condizioni di merito o reddito, ma ricorrendo all'età dello studente, si risponde all'obiettivo di predisporre due forme di sostegno che si integrino, senza escludersi a vicenda.

Pochissimi paesi prevedono un'età minima per beneficiare degli aiuti, poiché questa viene in genere determinata automaticamente dalla durata teorica degli studi precedenti l'ingresso nell'istruzione superiore.

Criteri di merito

Il superamento degli esami previsti e la votazione riportata rappresentano le condizioni necessarie per l'assegnazione ed il mantenimento delle borse di studio e dei prestiti in tutti i paesi. La maggior parte di essi prevede che gli studenti superino ciascun anno di corso, anche se in alcuni paesi è consentito ripetere un anno senza per questo perdere il diritto alla borsa, o che completino l'intero corso di studi entro un numero prestabilito di anni.

In Grecia e Italia, il superamento dell'anno non è considerato un criterio sufficiente. Vista l'alta percentuale di studenti potenzialmente idonei, dal punto di vista economico, all'assegnazione di una borsa di studio o di un prestito e dato che le risorse disponibili sono limitate, la decisione di continuare o interrompere il versamento del finanziamento viene presa annualmente, ed esso viene concesso soltanto a coloro che hanno ottenuto le migliori votazioni agli esami dell'anno precedente.

Nei Paesi Bassi è previsto un sistema di erogazione di borse e prestiti particolarmente interessante dal punto di vista delle condizioni di merito a cui è subordinato: a partire dall'anno accademico 1996/1997, gli studenti che ne facciano richiesta ricevono un prestito condizionato convertibile in borsa di studio. Tale conversione è possibile se vengono soddisfatte due condizioni. La prima è che, alla fine del primo anno, lo studente superi almeno il 50% degli esami previsti, nel qual caso il prestito ricevuto viene convertito in borsa, e quindi in sostegno non rimborsabile. Per convertire anche il resto del prestito, lo studente deve portare a termine gli studi entro sei anni al massimo. Se queste condizioni non vengono invece soddisfatte, il sostegno è considerato un prestito che deve essere rimborsato maggiorato degli interessi. Tale metodo assicura equità nel

sostegno agli universitari dal momento che garantisce un grado di assistenza maggiore agli studenti particolarmente meritevoli, senza d'altra parte negare agli altri una forma di aiuto che comunque anticipa il denaro di cui hanno bisogno per finanziare gli studi.

Anche in Germania agli studenti che completano gli studi almeno due mesi prima del previsto, e che, in base ai risultati ottenuti, rientrano nel terzo di studenti migliori, una parte del prestito viene convertita in borsa di studio. Tale metodo, oltre a fornire un sostegno agli studenti bisognosi, rappresenta un incentivo a superare gli esami con successo e a portare a termine al più presto il percorso formativo intrapreso.

3.1.3 Le caratteristiche specifiche dei prestiti

Le caratteristiche dei prestiti sovvenzionati o garantiti dallo Stato, concessi agli studenti nell'a.a.1997/1998, variano considerevolmente da un paese all'altro. Dall'analisi che segue emergono due elementi principali: la responsabilità del pagamento degli interessi e le condizioni di rimborso.

Interessi

I prestiti pubblici riservati agli studenti possono venire accordati con o senza interessi a loro carico. Gli interessi pagati dagli studenti possono essere sovvenzionati in parte dallo Stato e fissati ad un tasso inferiore a quello di mercato, oppure possono essere garantiti dallo Stato. I tassi di interesse a carico degli studenti variano considerevolmente da un paese all'altro. In Lussemburgo e Islanda sono relativamente vantaggiosi, mentre nei Paesi Bassi, in Svezia e in Norvegia, nel 1997 erano superiori al 5%. Nel Regno Unito i rimborsi non sono soggetti ad alcun tasso di interesse a carico dello studente, ma vengono maggiorati in funzione dell'indice dei prezzi al consumo (pari a circa il 2,7% nel 1996/1997).

Inoltre, nei paesi in cui gli interessi sono a carico degli studenti, questa forma di sostegno può includere o meno un periodo a interesse nullo corrispondente alla durata normale dei corsi. La tabella seguente sintetizza la situazione di ciascun

paese al riguardo, evidenziando due gruppi principali di paesi. Nel primo gli studenti non pagano nulla per tutta la durata degli studi e tutti gli interessi vengono pagati dallo Stato. Questa situazione si riscontra nella quasi totalità dei paesi, anche se a questo gruppo appartengono anche paesi che offrono dei prestiti a interesse nullo (Germania, Francia, Italia, Regno Unito e Liechtenstein). Nel secondo gruppo gli studenti pagano tutti o parte degli interessi sul prestito durante il periodo di studio.

Tab.3.3 – *Tassi di interesse a carico degli studenti (a.a.1997/1998)*

	PRESTITI A TASSO NULLO	***INDICIZZAZIONE DEL CAPITALE E/O TASSI DI INTERESSE INFERIORI AL 4%***	***TASSI DI INTERESSE SUPERIORI O UGUALI AL 4%***
RIMBORSO TOTALE O PARZIALE DURANTE GLI STUDI		- Lussemburgo	- Finlandia
NESSUN RIMBORSO PER TUTTA LA DURATA DEGLI STUDI	- Germania - Francia - Italia - Lichtenstein	- Regno Unito - Islanda	- Belgio - Danimarca - Paesi Bassi - Svezia - Norvegia

Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, *Il sostegno finanziario agli studenti dell'istruzione superiore in Europa*, Questioni chiave dell'istruzione, vol.1, Lussemburgo, 1999

Rimborso

La restituzione del prestito ha inizio di solito uno o due anni dopo il conseguimento della laurea, tranne in Germania, dove inizia cinque anni dopo, e in Liechtenstein, dove gli studenti iniziano a pagare almeno tre anni dopo aver ottenuto un impiego retribuito. Le rate possono essere mensili, semestrali o annuali, e viene spesso stabilito un periodo massimo per provvedere al rimborso. Questo periodo va dai soli cinque anni del Belgio ai venti di Germania e Norvegia.

La somma da versare ad ogni scadenza dipende dal valore del prestito, dal tasso di interesse applicato e dalla durata del periodo di rimborso. Alcuni paesi hanno

fissato un importo minimo, altri una cifra massima. In Svezia, come in Italia, l'importo da versare è legato al reddito, di cui non può superare una determinata percentuale: questa è pari, in Svezia, al 4%, contro il 20% del nostro paese.
Nella maggior parte dei paesi il rimborso può essere prorogato durante il servizio militare e in caso di disoccupazione, circostanze familiari particolari o quando il reddito è giudicato insufficiente. In presenza di circostanze eccezionali, lo stato può anche decidere di assumersi temporaneamente la responsabilità del pagamento degli interessi o persino di cancellare il debito.

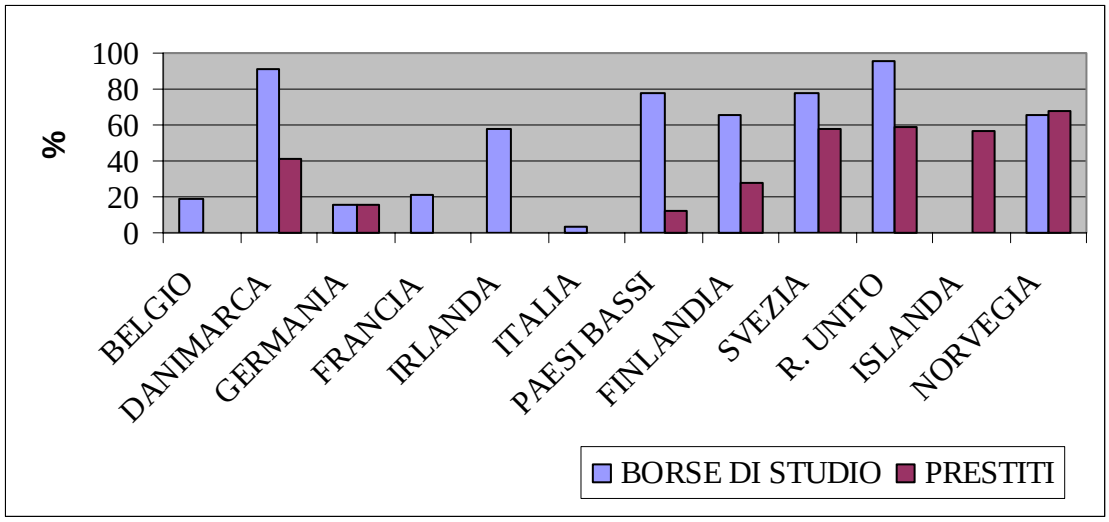
Sebbene le caratteristiche dei prestiti tendano a variare notevolmente da un paese all'altro, è possibile identificare dei legami tra le condizioni di assegnazione dei prestiti e le loro caratteristiche finanziarie. I prestiti a tasso nullo offerti da paesi quali la Germania, la Francia, l'Italia e il Liechtenstein, sono destinati a studenti di famiglie a basso reddito. Per contro nella maggioranza dei paesi nordici e nei Paesi Bassi, dove la stragrande maggioranza degli studenti ha diritto al sostegno e dove i prestiti costituiscono spesso una grossa percentuale di tale sostegno, i tassi di interesse sono in genere abbastanza alti. In questi paesi la durata del rimborso tende ad essere più lunga (anche più di 15 anni), fatto da cui si deduce anche che la somma da restituire è più elevata.

3.1.4 Grado di copertura e valore dei prestiti

Grado di copertura

Il grafico seguente indica la percentuale di studenti, tra quelli che soddisfano i requisiti generali per l'assegnazione del sostegno, risultati beneficiari di borse di studio e prestiti in alcuni paesi.

Graf.3.1 – *Percentuale degli studenti dell'istruzione superiore beneficiari di borse di studio o prestiti (a.a.1995/1996)*



Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, *Il sostegno finanziario agli studenti dell'istruzione superiore in Europa,* Questioni chiave dell'istruzione, vol.1, Lussemburgo, 1999

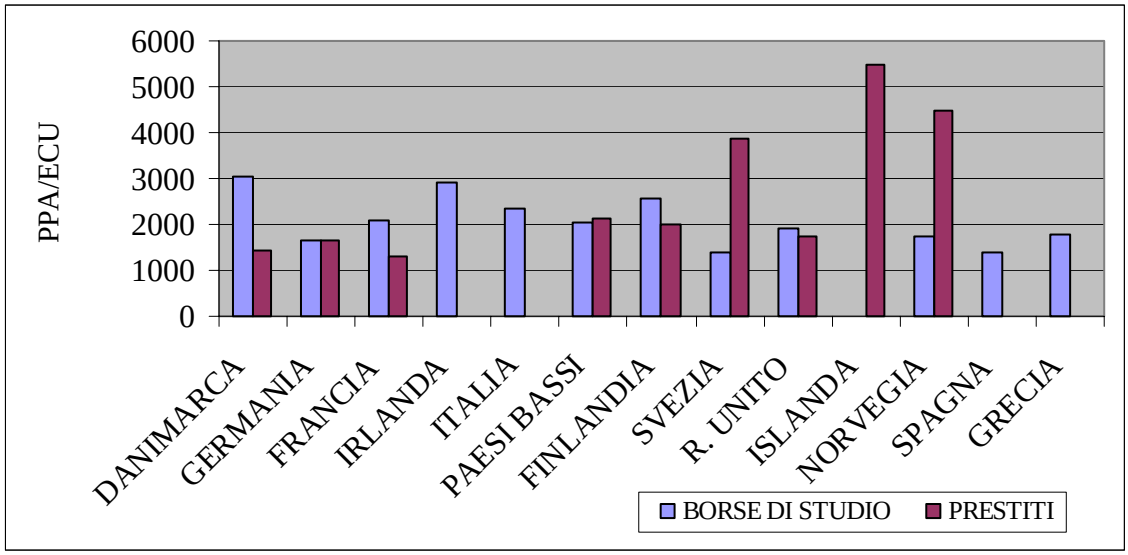
Analizzando il grafico è possibile distinguere due gruppi principali di paesi: quelli che riservano il sostegno ad una piccola percentuale di studenti, di solito appartenenti a famiglie meno abbienti, e quelli che consentono di beneficiarne ad un numero maggiore di studenti. I paesi nordici, i Paesi Bassi e il Regno Unito appartengono a questo secondo gruppo e sono anche i paesi in cui i prestiti costituiscono una parte importante del sistema di sostegno. I paesi che offrono invece soprattutto borse di studio, tendono ad aiutare una percentuale minore di studenti, a causa del maggior contenuto di sovvenzione implicito nella forma di sostegno utilizzata. All'interno del gruppo di paesi in cui i prestiti sono meno diffusi, la Germania costituisce un'eccezione, dal momento che il sostegno finanziario viene assegnato sotto forma di borsa e di prestito in parti uguali. In Belgio, Francia e Italia il numero di studenti a cui viene accordato un prestito è così basso da risultare irrisorio.

Ammontare del sostegno

Viste le grosse differenze esistenti tra gli importi assegnati agli studenti secondo criteri diversi quali il reddito, il luogo di residenza e l'anno di studio, è possibile fare riferimento soltanto all'importo medio del sostegno, che offre un'indicazione

più o meno attendibile di quello che riceve lo studente beneficiario tipo nei vari paesi.

Graf.3.2 – *Importi annuali medi di borse e prestiti per studente beneficiario (in PPA/ECU[2]), a.a.1995/1996*



Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, *Il sostegno finanziario agli studenti dell'istruzione superiore in Europa,* Questioni chiave dell'istruzione, vol.1, Lussemburgo, 1999

I livelli di sostegno tendono ad essere relativamente più elevati nei paesi in cui esiste un sistema combinato di borse e prestiti. Tra questi è possibile osservare delle differenze nell'importanza relativa della borsa rispetto al prestito. Così, in Danimarca e Finlandia, l'ammontare medio delle borse di studio è nettamente più elevato di quello dei prestiti: dal momento che, nel sistema di sostegno dei due paesi la concessione di borse rappresenta più della metà del supporto erogato agli studenti, gli universitari richiedono dei prestiti meno elevati. In Svezia e Norvegia vale il discorso opposto: la parte di sostegno sotto forma di borse di studio stabilita nei criteri di assegnazione corrisponde a meno di un terzo del sostegno

[2] Tenuto conto che i dati finanziari convertiti al tasso di cambio di mercato non offrono un vero confronto del reale volume di beni e servizi a cui corrispondono, Eurostat calcola le parità del potere di acquisto, tassi di cambio alternativi che garantiscono che le somme convertite abbiano lo stesso potere d'acquisto. I valori PPA/ECU sono i valori della valuta nazionale convertiti usando le parità del potere d'acquisto in modo da essere espressi con un criterio di riferimento comune che, eliminando le unità monetarie ed i diversi livelli di prezzo, permetta di confrontare i dati da un paese all'altro. Questi valori non sono dunque espressi mediante un'unità monetaria esistente, ma tramite un'unità immaginaria molto vicina all'ECU (oggi euro).

totale. Gli studenti che hanno la necessità di integrare le borse di studio ricevute, chiedono quindi dei prestiti più elevati.
Il valore medio dei prestiti accordati agli studenti è particolarmente elevato in Islanda. Ciò è dovuto in parte al fatto che non è fissato alcun importo massimo dei prestiti e al vasto numero di studenti che seguono i corsi all'estero e ricevono delle somme aggiuntive per le spese di viaggio, di alloggio e le eventuali tasse di iscrizione.

3.1.5 Una classificazione generale

Al fine di delineare un quadro di sintesi dei sistemi di prestiti agli studenti nelle diverse esperienze europee può essere utile raggruppare i paesi in base alle loro caratteristiche rispetto ai due seguenti aspetti: il contributo privato ai costi di istruzione in contrapposizione con la responsabilità dello Stato verso tale spesa e la responsabilità della famiglia per quanto concerne i costi di mantenimento degli studenti in contrapposizione con l'indipendenza finanziaria degli studenti. In questo modo emergono i quattro sistemi di finanziamento, analizzati di seguito.

Sistemi con contributo privato ai costi di istruzione e responsabilità delle famiglie verso i costi di mantenimento degli studenti

A questo gruppo appartengono Belgio, Spagna, Francia, Irlanda, Italia e Portogallo. Questi paesi presentano un sistema di sostegno basato su borse di studio per gli studenti a basso reddito, assistenza alle famiglie degli studenti sotto forma di assegni familiari o agevolazioni fiscali, assistenza per il pagamento di tasse di iscrizione e/o contributi universitari.
L'assegnazione di prestiti d'onore rimane, in tutti questi casi, un'esperienza particolarmente limitata. Ciò può essere spiegato considerando che questi paesi hanno sempre ritenuto che dovessero essere le famiglie a provvedere alle necessità dei figli dediti agli studi fino all'età adulta. Per questo i prestiti, dove erogati, non sono stati assegnati allo scopo di favorire l'indipendenza finanziaria degli

studenti, ma come alternativa alle borse di studio, attirando così un interesse scarso da parte degli universitari, più propensi a forme di finanziamento "gratuite". D'altra parte la recente tendenza di queste nazioni ad elevare il contributo privato di coloro che possiedono i mezzi economici sufficienti e di aumentare i finanziamenti pubblici per i meno abbienti potrebbe costituire uno stimolo al sistema dei prestiti: questo sarebbe in grado di rispondere alle esigenze degli studenti delle classi medie, che pur non avendo bisogno di sostegno pubblico, possono presentare la necessità di un intervento finanziario di cassa negli anni della frequenza universitaria, e insieme liberare delle risorse pubbliche da impiegare a sostegno degli studenti particolarmente bisognosi.

Sistemi in cui i costi di istruzione sono interamente a carico dello Stato e i costi di mantenimento degli studenti ricadono sulle famiglie

Appartengono a questo gruppo Germania, Grecia, Austria, Lussemburgo e Liechtenstein. Le forme di sostegno previste in questi paesi sono: borse di studio e prestiti per gli studenti a basso reddito, sostegno ai genitori sotto forma di assegni familiari o detrazioni fiscali concessi indipendentemente dal reddito.
La maggiore differenza rispetto al gruppo precedente è rappresentata dal fatto che in queste nazioni sono inesistenti i contributi universitari: la gratuità dell'istruzione superiore rende meno impellente il problema di anticipare agli studenti il denaro necessario a proseguire gli studi, attraverso per esempio un sistema di prestiti da restituire all'ingresso nel mondo del lavoro. D'altra parte il principio della preponderante responsabilità delle famiglie nel sostenimento dei costi di mantenimento, se ha stimolato l'istituzione di un sistema di assistenza familiare, non ha finora contribuito allo sviluppo dei programmi di prestiti che garantirebbero una maggior indipendenza finanziaria dei giovani.

Sistemi caratterizzati da costi di istruzione interamente a carico dello Stato e indipendenza finanziaria degli studenti

Appartengono a questo gruppo i cosiddetti paesi nordici, ossia Danimarca, Svezia, Norvegia, Finlandia e Islanda. Tali paesi sono caratterizzati da sistemi misti di borse e prestiti, assegnati agli studenti in base al reddito e nessun tipo di assistenza alle famiglie.

In tutti questi paesi la percentuale di prestiti concessi agli universitari è nettamente superiore rispetto a quella delle borse di studio. Tale aspetto va ricondotto alla tradizionale indipendenza finanziaria che caratterizza gli studenti dell'istruzione superiore: pochissimi di essi vivono con i genitori e molti hanno proprie fonti di redito, poiché lavorano o sono titolari di un prestito. In Svezia, per esempio, ancor prima che venisse istituito il sistema di sostegno nazionale, la maggior parte degli studenti che non riceveva alcun tipo di sussidio pubblico contraeva dei prestiti privati. L'incremento dei tassi di interesse, in seguito alla forte crescita dell'inflazione registrata fino alla fine degli anni ottanta, e la piccola parte di sostegno assegnato sotto forma di borsa di studio ha però determinato un crescente indebitamento degli studenti. L'introduzione di un sistema di prestiti sovvenzionati dallo Stato aveva l'obiettivo di alleggerire tale indebitamento e insieme scoraggiare la diffusa tendenza degli studenti a ricorrere a collaborazioni lavorative, causa, spesso, di un prolungamento del periodo di studio. Tale opportunità è stata accolta con grande interesse dagli studenti, a dimostrazione del fatto che il successo di un programma di prestiti d'onore è legato, prima che alle sue specifiche caratteristiche, alla *forma mentis* dei giovani a cui è rivolto, e in particolare alla loro propensione all'autonomia finanziaria.

Sistemi con contributo privato ai costi di istruzione e posizione intermedia tra la responsabilità delle famiglie verso i costi di mantenimento agli studi e l'indipendenza finanziaria degli studenti

Appartengono infine a questo gruppo il Regno Unito e i Paesi Bassi. Essi presentano le stesse forme di sostegno: borse di studio per gli studenti a basso

reddito, sostegno per tutti gli studenti indipendentemente dalla loro origine sociale o dal loro reddito, sotto forma di borse di studio e prestiti fruttiferi a tassi di interesse di mercato nei Paesi Bassi e di prestiti a interesse ridotto in Regno Unito. Le famiglie degli studenti non ricevono invece alcuna assistenza.

L'ampia diffusione dei prestiti in questi paesi è da ricondursi, oltre che all'elevato grado di indipendenza finanziaria rivendicato dagli studenti, anche dalla tendenza, soprattutto recente, ad aumentare il contributo privato, rispetto a quello pubblico, nel finanziamento dell'istruzione superiore. Un programma di prestiti riduce la dipendenza degli studenti dal sostegno pubblico e aumenta il loro contributo ai costi di istruzione: ciò è giustificato dalla considerazione che i laureati, a titolo personale, beneficiano degli investimenti pubblici nell'istruzione superiore più della comunità nel suo insieme, e devono quindi contribuire maggiormente a tale spesa.

3.2 Il supporto agli studenti nel Regno Unito

Con l'obiettivo di tratteggiare, con maggior dettaglio, il quadro comparatistico degli aiuti agli studenti nell'esperienza internazionale, si è scelto di concentrare l'analisi sulle politiche di sostegno di due paesi, uno europeo (Regno Unito[3]) e uno extraeuropeo (Stati Uniti) le cui esperienze in questo ambito risultano particolarmente significative. La scelta di tali paesi si basa oltre che sulla considerazione della lunga esperienza maturata in questo campo nel "mondo anglosassone", anche sui recenti importanti mutamenti nelle politiche di supporto al Diritto allo Studio, che hanno portato, in particolare il Regno Unito, all'avvio di un nuovo sistema di prestiti.

[3] Il quadro che si presenta si riferisce in particolare all'Inghilterra e al Galles; esso è applicato, con alcune limitate variazioni, anche in Scozia e in Irlanda del Nord.

3.2.1 La riforma del 1990: dalle borse di studio ai prestiti

Il sistema di sostegno agli studenti vigente nel Regno Unito negli anni ottanta fu introdotto con l'Education Act del 1962. Tale sistema era fondato sul principio che tutti gli studenti iscritti ad un corso di istruzione superiore hanno diritto al sostegno pubblico, erogato attraverso la concessione di borse di studio e di importo inversamente proporzionale al livello del reddito familiare.

Uno dei principi fondamentali su cui poggiava il sistema era evidentemente quello di garantire a ciascun individuo dotato delle necessarie capacità intellettive, il diritto di poter seguire gli studi superiori senza alcun impedimento di carattere economico. Inoltre il meccanismo di sostegno attuato cercava l'equilibrio tra il principio di responsabilità dello Stato e quello del contributo privato nel finanziamento dell'istruzione superiore, ponendo a carico dello Stato o delle autorità competenti la quasi totalità dei costi di istruzione superiore, mentre le spese di mantenimento degli studenti veniva ripartito tra lo Stato e le famiglie.[4] La valutazione del reddito familiare per la concessione del sostegno e, in termini più generali, l'esistenza di forme di assistenza alle famiglie indicano il riconoscimento del principio di responsabilità delle famiglie per i figli a carico dediti agli studi; al contrario entrambi gli elementi vengono aboliti nei paesi che fondano il loro sistema di sostegno agli studenti sul principio dell'indipendenza finanziaria dei giovani.

A partire dalla seconda metà degli anni ottanta, in conseguenza di significativi fattori di cambiamento avvenuti nel contesto nazionale, il governo conservatore inglese ha manifestato l'intenzione di rivedere il sistema di sostegno agli studenti universitari. Dopo un vivace dibattito, nel 1990 è stata così approvata la nuova legislazione, entrata in vigore a partire dall'anno accademico 1990/1991, che si caratterizza per la presenza di un sistema misto di borse di studio e prestiti. Accanto alle borse di studio infatti, concesse sulla base di criteri selettivi di merito e di reddito e di importo non più sufficiente alla copertura dei costi complessivi dell'istruzione superiore, sono stati introdotti prestiti integrativi, di importo

[4] In generale, il contributo privato viene giustificato in ragione del guadagno personale che avrà lo studente una volta laureato, mentre il contributo statale è considerato importante in ragione del fatto che la società potrà godere di una popolazione istruita e ben formata.

generalmente inferiore, ma aperti a tutti gli studenti senza alcuna limitazione. L'intenzione della riforma era che i prestiti arrivassero progressivamente a sostituire le borse di studio nel sostegno complessivo agli studenti, obiettivo che è stato raggiunto a partire dall'anno accademico 1999/2000, quando è stata sospesa completamente l'erogazione delle tradizionali borse di studio (*maintenance grants*), a favore della concessione dei soli prestiti d'onore.

Soffermandoci sui fattori che hanno portato alla grande riforma del 1990, occorre innanzitutto considerare il generale contesto di recessione economica e di volontà di ridurre la parte di reddito nazionale destinata alla spesa pubblica, che ha caratterizzato l'economia del Regno Unito, e del resto dei paesi europei, in quel periodo. Con la riforma, d'altra parte, non si è inteso tanto effettuare tagli al sistema di sostegno, quanto piuttosto aumentare il numero degli studenti beneficiari del supporto in un periodo di austerità di bilancio. Se si considera anche il progressivo incremento della popolazione studentesca, e quindi del numero dei potenziali beneficiari del sostegno, avvenuto durante gli anni ottanta, si comprende la scelta di introdurre una forma di supporto, come quella dei prestiti, che riduce la spesa pubblica destinata al finanziamento dei costi dell'istruzione, aumentando il contributo dovuto direttamente dagli studenti.

La progressiva emancipazione degli universitari e le loro accresciute necessità finanziarie avevano inoltre portato ad un grosso aumento del contributo dei genitori al costo degli studi: uno degli obiettivi della grande riforma del 1990 è stato proprio quello di risolvere tale problema. Introducendo la forma di sostegno del prestito si è infatti cercato di responsabilizzare gli studenti nel sostenimento dei costi di istruzione, di cui sono i diretti beneficiari, riducendo la loro dipendenza finanziaria nei confronti dei genitori. D'altra parte il governo inglese ha giudicato gli universitari pronti a sostenere personalmente i costi della propria istruzione, ormai consapevoli dell'elevato valore apportato da un percorso formativo completo, come dimostra la costante crescita della popolazione studentesca, non influenzata dalla diminuzione degli importi delle borse di studio avvenuta durante gli anni ottanta.

3.2.2 Il sostegno agli studenti nell'anno accademico 2001/2002

I costi di mantenimento agli studi in Inghilterra vengono supportati attualmente attraverso i seguenti interventi:

- esonero e riduzione del pagamento delle tasse;
- prestiti;
- borse di studio per studenti con situazioni particolari;
- aiuti straordinari.

Per accedere al supporto finanziario lo studente deve innanzitutto soddisfare alcuni requisiti di idoneità:

- essere residente, ovvero aver vissuto nel Regno Unito per almeno tre anni prima dell'inizio del corso;
- non aver ricevuto supporto finanziario in passato per la frequenza di un corso universitario;
- non avere più di 54 anni in caso di richiesta di un prestito, mentre si è sempre idonei a ricevere la riduzione delle tasse.

Una volta che lo studente è riconosciuto idoneo, il tipo di intervento di cui può beneficiare dipenderà dalla sua situazione (dipendente dal nucleo familiare – indipendente), dalla condizione reddituale e dal tipo di iscrizione (full-time – part-time). Gli studenti full-time possono essere sostenuti finanziariamente tramite l'esenzione o la riduzione del pagamento delle tasse, i prestiti e specifiche borse di studio; gli studenti part-time possono invece essere sovvenzionati solamente attraverso i prestiti.

3.2.2.1 Il pagamento delle tasse

Gli studenti full-time che dipendono finanziariamente dai genitori, il cui reddito è:

- inferiore a 20.000 sterline (€ 32.537), non pagano tasse;
- tra 20.000 e 29.784 sterline (€ 32.537 - € 48.547), pagano una parte delle tasse,
- maggiore di 29.784 sterline (€ 48.547), pagano l'importo massimo di tasse

pari a 1.075 sterline (€ 1.756).[5]

Il reddito viene calcolato in base alla condizione dello studente e dai genitori da cui dipende; se lo studente è indipendente viene presa in esame solo la sua condizione reddituale. Nell'ipotesi in cui lo studente indipendente sia coniugato, si tiene conto anche del reddito del coniuge.[6]

3.2.2.2 I prestiti

Studenti full-time

Il prestito può essere richiesto fino a 54 anni, ma le persone di età compresa tra i 50 e i 54 anni devono rilasciare una dichiarazione che attesti l'intenzione di lavorare al termine del corso.

Il 25% del prestito è assegnato in base al reddito, cioè dipende da quanto la famiglia e lo studente sono in grado di contribuire ai costi di mantenimento, il 75% è indipendente dal reddito. Nella tabella sottostante si mostra l'ammontare massimo di prestito che può essere richiesto, distinguendo tra l'ammontare basato sul reddito e quello da esso indipendente.

[5] La restante parte del costo annuale di istruzione per studente è pagata dal governo.

[6] Cfr. F. Laudisa, *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE. Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia*, Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002, pag. 10.

Tab.3.4 – *Gli importi massimi dei prestiti (a.a.2001/2002)*

	Richiesta massima		***75% indipendente dal reddito***		***25% dipendente dal reddito***	
	Sterline	Euro	Sterline	Euro	Sterline	Euro
Studenti fuori sede a Londra	4.700	7.747	3.525	5.681	1.175	1.911
Studenti fuori sede in qualsiasi città	3.815	6.197	2.860	4.648	955	1.549
Studenti che vivono con i genitori	3.020	4.906	2.265	3.615	755	1.239

Fonte: Financial support for higher education students in 2001/2002: *A Guide* (dal sito www.dfes.gov.uk)

Occorre a questo punto prendere in esame le modalità attraverso le quali viene quantificato l'importo che ogni singolo studente, in base al proprio reddito o a quello della sua famiglia, può prendere in prestito.

In Inghilterra vige, a fianco del principio della responsabilità dello Stato nel sostenimento dei costi di istruzione, il principio del contributo privato, per cui lo studente e la sua famiglia si presuppone contribuiscano alle spese di mantenimento agli studi a seconda del reddito posseduto. Il reddito è calcolato sulla base del denaro guadagnato e ricevuto dai genitori e dallo studente, determinando così rispettivamente il *contributo della famiglia* e il *contributo dello studente.*

Il *contributo della famiglia* viene così calcolato:

- se il reddito è inferiore a 20.000 sterline (€ 32.537), i genitori non devono contribuire in nessun modo;
- se il reddito è uguale a 20.000 sterline, il contributo dei genitori sarà di 45 sterline (€ 70);
- il contributo crescerà di 1 sterlina per ogni 9,50 sterline (€ 15) di reddito disponibile sopra le 20.000 sterline.

I genitori possono contribuire fino ad un massimo di 6.591 sterline (€ 10.846).

Inoltre, se i genitori hanno un altro figlio a carico, il loro contributo sarà ridotto di 79 sterline (€ 128) per ogni figlio.

Per comprendere meglio il funzionamento del sistema di aiuti agli studenti in Inghilterra e, nello specifico, i passaggi attraverso i quali viene determinato l'importo di prestito contraibile, si considerino i seguenti esempi.

- Uno studente decide di studiare fuori casa in una città diversa da Londra; i genitori hanno un reddito di 35.000 sterline all'anno.

  La famiglia dovrà pagare l'importo pieno delle tasse pari a 1.075 sterline, dal momento che il suo reddito supera il limite di 29.784 sterline; inoltre ci si aspetta che essa contribuisca ai costi di mantenimento per 548 sterline. Questo ammontare risulta dalla differenza fra il massimo contributo possibile della famiglia, pari a 1.624 sterline [= 45 + (15.000/9,5)], meno l'importo pieno delle tasse (1.075 sterline).

  Lo studente può richiedere un prestito massimo di 3.815 sterline (vedi tab.2.4) in quanto studente fuori sede fuori Londra; se a questa cifra si sottrae il contributo familiare, risulta che il prestito richiedibile dallo studente è di 3.267 sterline.

- Uno studente è in sede e i suoi genitori hanno un reddito di 23.000 sterline all'anno.

  I genitori dovranno pagare parte delle tasse, perché il loro reddito è compreso fra 20.000 e 29.784 sterline. Più precisamente essi dovranno contribuire al pagamento delle tasse nella misura di 360 sterline [= 45 + (3.000/9,5)], che non è altro che il massimo contributo possibile per la famiglia.

  Lo studente, inoltre, può richiedere un prestito di 3.020 sterline, ovvero il massimo importo previsto per studenti in sede.[7]

Il *contributo dello studente* ai costi di istruzione viene stabilito in base al suo

[7] Cfr. F. Laudisa, *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE. Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia,* Osservatorio per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002, pagg. 12 e 13.

reddito e alla sua provenienza. La LEA (Local education authority), l'organismo che provvede a definire l'ammontare del contributo, non tiene in considerazione nel calcolo, di alcuni aspetti tra cui:

- i redditi provenienti da lavori casuali o part-time, svolti durante il periodo di studio, tra cui quelli serali, nei week-end o durante le vacanze;
- le prime 4.000 sterline provenienti da borse di studio o premi;
- le prime 1.050 sterline provenienti da un datore di lavoro stabile
- le prime 7.500 sterline di un qualsiasi reddito, se lo studente è finanziariamente indipendente dal nucleo familiare.

Lo studente è ritenuto indipendente, per cui non è previsto che la famiglia contribuisca ai costi di mantenimento, quando una di queste condizioni è soddisfatta:

- ha 25 anni o più, prima dell'inizio dell'anno accademico;
- è sposato da almeno due anni, prima dell'inizio dell'anno accademico;
- ha provveduto al suo mantenimento per almeno tre anni prima dell'inizio dei corsi;
- è orfano.

Nel caso in cui lo studente indipendente sia coniugato, e il marito o la moglie abbiano un sufficiente reddito, è previsto che contribuiscano al mantenimento degli studi in luogo dei genitori.[8]

Il prestito deve essere restituito senza interessi, ma in termini reali sulla base di un aggiornamento annuale con l'indice dei prezzi al consumo, per l'intera durata, inclusi il periodo di studio e di eventuale sospensione dei pagamenti. Il rimborso parte dal mese di aprile successivo al completamento o all'abbandono degli studi, anche se è possibile anticiparlo. L'ammontare da restituire aumenta al crescere del reddito: se quest'ultimo è inferiore a 10.000 sterline (31 milioni di lire) lo studente non dovrà ripagare nulla.

La percentuale che deve essere restituita in base al reddito ogni anno, e i

[8] Cfr. F. Laudisa, *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE. Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia*, Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002, pagg. 13 e 14.

corrispondenti pagamenti mensili, sono riportati nella tabella seguente.

Tab.3.5 – *Modalità di restituzione dei prestiti*

Reddito annuale		***Pagamento mensile***		***Restituzione percentuale in base al reddito***
Sterline	Milioni di lire	Sterline	Lire	
Fino a 10.000	31	**-**	-	-
11.000	34,5	**7**	22.000	0.8
12.000	38	**15**	47.000	1.5
15.000	47	**37**	116.000	3
17.000	53	**52**	163.000	3.7
20.000	63	**75**	236.000	4.5

Fonte: Financial support for higher education students in 2001/2002: *A Guide* (dal sito www.dfes.gov.uk)

La durata del periodo di restituzione dipende dal reddito del contraente e dall'ammontare preso in prestito.

Il prestito viene cancellato in caso di morte, di permanente disabilità o al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età.

Studenti part-time

Gli studenti part-time possono accedere ai prestiti purché non superino i 54 anni di età e se:

- indipendenti con un reddito inferiore a 13.000 sterline (41 milioni di lire)
- con un coniuge, il cui reddito sia inferiore a 15.000 sterline (47 milioni di lire);
- con figli a carico. Il livello del reddito è aumentato di 2.000 sterline (6,3 milioni di lire) per il primo figlio e di 1.000 sterline per ogni altro.

L'ammontare del prestito è di 500 sterline all'anno (1,5 milioni di lire).

Tali studenti possono beneficiare dei prestiti, di importo ben inferiore rispetto a quelli concessi agli studenti full-time, solamente nel caso in cui il loro reddito non superi le soglie fissate: in questo modo si cerca di limitare la spesa pubblica dovuta agli universitari "a tempo parziale", permettendo così un maggior sostegno

agli studenti che hanno invece investito “a tempo pieno” nella loro istruzione.

3.2.2.3 Le borse di studio per studenti con situazioni particolari

A partire dall’anno accademico 1999/2000 le borse di studio concesse, sulla base di criteri di merito e di reddito, durante gli anni novanta, sono state completamente sostituite dai prestiti. Le uniche sovvenzioni “gratuite” che continuano oggi ad essere erogate sono quelle concesse a favore di studenti che si trovano in specifiche situazioni, ovvero:

- studenti single con figli o con adulti a carico;
- studenti disabili,
- studenti che devono pagare costi di viaggio extra
- per sostenere i costi dell’alloggio nelle residenze durante le vacanze estive.[9]

3.2.2.4 Gli aiuti straordinari

Se lo studente si trova in condizioni di particolare difficoltà per sostenere i costi di mantenimento agli studi, può richiedere ulteriori aiuti finanziari all’ateneo presso cui studia. Questo supporto è concesso sulla base di una valutazione discrezionale che considera la situazione personale dello studente.

Tra le sovvenzioni a disposizione, lo studente, sia full-time che part-time, con problemi finanziari durante il costo di studi, in seguito a costi aggiuntivi imprevisti o per difficoltà inaspettate, può richiedere prestiti (Hardship loans) di importo variabile dalle 100 alle 500 sterline.

Inoltre, nell’ipotesi in cui lo studente non riesca a ricevere alcun supporto finanziario presso gli uffici competenti, può richiedere un *Career Development Loan* per sostenere i costi di istruzione, inclusi quelli di viaggio, di vitto e alloggio, per due anni. L’ammontare del prestito può variare fra le 300 e le 8.000

[9] Cfr. F. Laudisa, *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE. Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia*, Osservatorio regionale per l’Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002, pag. 12.

sterline (934 mila lire – 25 milioni di lire). Lo studente deve iniziare a ripagare il prestito, maggiorato degli interessi, dopo un mese dalla conclusione dei corsi; prima di allora gli interessi sono a carico del Dipartimento dell'Educazione e dell'Impiego.

3.2.3 I "punti di forza" del sistema inglese

A partire dall'anno accademico 1999/2000 i prestiti hanno completamente sostituito le borse di studio, nel sistema inglese di supporto agli studenti universitari. Tale risultato rappresenta un risultato assolutamente positivo, a detta almeno di coloro che sostengono la maggiore adeguatezza dei prestiti rispetto alle borse di studio, in quanto il recupero di parte della spesa pubblica reso possibile dai rimborsi degli studenti, consente un aumento dell'importo disponibile per il sostegno. L'analisi dell'esperienza del Regno Unito permette di mettere in luce i motivi che hanno determinato il successo di un sistema basato essenzialmente sui prestiti d'onore.

Nel caso inglese il passaggio da una forma di assistenza "gratuita", come la borsa di studio, ad una, come i prestiti, che prevede invece il contributo dei beneficiari nella restituzione del finanziamento ottenuto, è stato predisposto, innanzitutto, in modo graduale. Durante la prima fase, sono stati "congelati" gli importi delle borse di studio al valore nominale del 1990, introducendo dei prestiti a copertura della differenza tra l'importo ricevuto e quello che avrebbe dovuto essere concesso se le borse fossero state indicizzate. Gli stessi importi dei prestiti sono stati indicizzati in maniera tale da arrivare alla fine ad un sostegno concesso sotto forma di borsa e di prestito in parti uguali. Durante la seconda fase si è accelerato il processo e con la terza si è pianificata la sostituzione completa e sistematica delle borse di studio con i prestiti: a questo punto gli studenti non hanno avuto altra scelta che ricorrere ai prestiti.

L'esperienza di paesi, tra cui anche l'Italia, in cui i prestiti coesistono con altre tipologie di sostegno, mostra che gli studenti non scelgono di ricorrere ai prestiti, preferendo rivolgersi a forme di mantenimento che non prevedono la restituzione

nel tempo. Quando invece l'unica possibilità di beneficiare del sostegno finanziario è, per tutti gli studenti, quella di contrarre un debito, essi saranno probabilmente più propensi ad accettare questa soluzione.

D'altra parte i sostenitori delle borse di studio nell'ambito delle forme di sostegno agli universitari, non condividono la scelta di eliminare completamente le borse, dal momento che ritengono che solo una forma di sostegno "gratuita" può aiutare gli studenti a basso reddito a partecipare all'istruzione superiore. Al contrario, con un sistema di soli prestiti, la paura di indebitarsi può far desistere i giovani con mezzi modesti dall'intraprendere gli studi superiori, contribuendo ad accrescere le disuguaglianze sociali nell'accesso alla formazione universitaria. In riferimento a questo, sembrerebbe più adeguato differenziare il sostegno sulla base delle effettive necessità degli studenti, concedendo la borsa solo a soggetti in condizioni economiche particolarmente svantaggiate e prevedendo l'erogazione del prestito in tutti gli altri casi. D'altra parte i promotori dei prestiti mettono in discussione tale soluzione, affermando che i meccanismi di valutazione delle risorse (soprattutto le dichiarazioni fiscali degli studenti o dei genitori) non garantiscono affatto che il sostegno raggiunga davvero gli studenti che ne hanno veramente bisogno.

Ciò che ha distinto il Regno Unito da tutti i paesi che hanno avviato la concessione di prestiti agli studenti è, inoltre, che tale forma di finanziamento viene accordata a tutti gli studenti, indipendentemente dal loro reddito familiare o da eventuali requisiti di merito. Questo determina evidentemente un allargamento del numero dei potenziali richiedenti. Nel caso invece in cui i prestiti vengono concepiti soltanto per un basso numero di studenti, sia che si tratti di coloro che non hanno più diritto alla borsa di studio perché non soddisfano più i requisiti di merito o perché hanno superato il limite di età, sia che si tratti di soggetti a basso reddito, il rischio che il sistema fallisca è molto elevato. Ciò dipende, da una parte, dal fatto che le banche difficilmente collaboreranno nell'erogazione dei finanziamenti, considerata l'alta probabilità di inadempienza di rimborso, a meno che lo Stato non offra loro delle notevoli garanzie e, dall'altra, perché non è possibile prevedere in che misura i rimborsi effettuati dagli studenti reintegreranno l'investimento di capitale necessario per l'istituzione di un fondo

pubblico per i prestiti.

Uno degli aspetti che può determinare il successo o meno di un sistema di prestiti agli studenti è inoltre la modalità di rimborso prevista. Se infatti le somme da ripagare sono percepite come troppo elevate, gli studenti possono rinunciare ai prestiti o incorrere in inadempienze di rimborso, eventualità che avrebbe delle ovvie ripercussioni sul bilancio dello Stato. La scelta fatta in questo senso dal governo inglese è stata quella di vincolare l'ammontare del rimborso dovuto dallo studente al reddito percepito, dopo aver concesso una dilazione di pagamento fino al momento della conclusione o dell'abbandono degli studi. I rimborsi legati al reddito rappresentano un elemento incentivante all'apertura di un debito, dal momento che hanno il vantaggio di non imporre un onere intollerabile ai laureati che anche non disporranno, all'ingresso nel mondo del lavoro, di un reddito elevato. Tuttavia, essi possono implicare un rallentamento della durata del rimborso, fatto che invece può dissuadere gli studenti dall'accettare prestiti e lo Stato dall'introdurli. Inoltre, poiché l'importo delle rate varia col variare del reddito, i termini di rimborso sono soggetti a cambiamenti improvvisi e difficili da prevedere. I termini di rimborso vincolati al redito possono anche costituire un problema nel caso in cui i laureati lavorino all'estero, in quanto sarà più difficile ottenere le informazioni relative all'ammontare del reddito necessarie per la determinazione delle rate. Nonostante questo, si può dire che la modalità di rimborso rappresenti, nel Regno Unito, un aspetto sufficientemente tutelante nei confronti degli studenti debitori, dal momento che il prestito deve essere comunque restituito senza interessi (anche se in termini reali) e la durata massima del rimborso è fissata in un numero dato di anni.

Alla luce di queste considerazioni è possibile concludere che l'introduzione dei prestiti, nel caso inglese, ha dato i risultati sperati in quanto attuata tramite una revisione completa del sistema di sostegno al diritto allo studio, piuttosto che attraverso l'affiancamento di una nuova forma di finanziamento accanto a quelle già previste, come è avvenuto per esempio in Italia. La completa sostituzione delle borse di studio con i prestiti è stata motivata dalla volontà politica di incrementare le iscrizioni e, di conseguenza, il numero di beneficiari del sostegno. Il nuovo sistema, oltre che consentire allo Stato di assegnare il sostegno ad un numero

maggiore di studenti, ha inoltre conseguito l'obiettivo di liberare i genitori dalle loro responsabilità finanziarie verso i figli dediti agli studi. Il prestito d'onore non è più quindi una misura meramente assistenzialistica, ma un tentativo di cambiamento radicale nella responsabilità del sostenimento dei costi dell'istruzione superiore, a carico non più della famiglia o dell'intera collettività, ma dei diretti beneficiari.

3.3 Il supporto agli studenti negli USA

Al fine di rendere più completa la descrizione del sostegno finanziario concesso agli studenti universitari nel "mondo anglosassone", è utile esaminare l'esperienza degli Stati Uniti, anche in considerazione dell'estrema importanza che, in questo paese, rivestono i prestiti nell'ambito delle alternative previste.
Il sistema di supporto americano è innanzitutto articolato in diversi programmi di aiuto, attraverso cui vengono offerte agli universitari borse di studio, attività lavorative part-time e prestiti. Per poter accedere ad uno di questi interventi, lo studente deve risultare idoneo, ossia deve soddisfare i seguenti criteri:

- trovarsi in *stato di bisogno economico* (eccetto che per alcuni prestiti);
- essere iscritto in un programma idoneo agli aiuti;
- essere cittadino USA (oppure senza cittadinanza, ma con permesso di soggiorno, rifugiato o con asilo politico);
- avere soddisfacenti risultati accademici ossia raggiungere gli standard richiesti dalla scuola.

3.3.1 Lo stato di bisogno economico

La condizione dello studente viene innanzitutto distinta in *dipendente* e *indipendente*. Gli studenti sono generalmente considerati *dipendenti*, eccetto se:

- nati prima del 1° gennaio 1978, ovvero con più di 23 anni;
- coniugati;

- iscritti ad un master o dottorato;
- con persone a carico;
- orfani o sotto tutela del giudice;
- veterani delle Forze Armate,

casi in cui sono invece ritenuti *indipendenti*. Se lo studente è dipendente, lo stato di bisogno economico è calcolato prendendo in considerazione il reddito e i patrimoni suoi e della sua famiglia; se indipendente si tiene conto esclusivamente di quelli suoi e, eventualmente, del coniuge.

Per ogni studente viene determinata, attraverso una formula che prende in considerazione i redditi e i beni posseduti, la Expected Family Contribution (EFC), che indica quanto lo studente e la famiglia debbono contribuire dal punto di vista finanziario al costo di mantenimento agli studi. Se la EFC è sotto un certo ammontare lo studente è giudicato idoneo alla borsa di studio federale. Non esiste un limite massimo dell'EFC al fine di determinare l'accesso agli altri tipi di aiuti finanziari.

La EFC è usata per determinare il *bisogno finanziario* dello studente attraverso al seguente equazione:

bisogno finanziario = costo di mantenimento – EFC.

La differenza risultante da questa operazione stabilirà appunto l'esistenza o meno di un bisogno finanziario, sulla base del quale l'amministrazione definirà l'ammontare di aiuti che lo studente è idoneo a ricevere. Tuttavia, a causa della limitatezza dei fondi, la somma ricevuta dallo studente potrebbe essere inferiore a quella per cui è idoneo.

Il costo di mantenimento è determinato secondo delle regole stabilite dall'U.S. Congress e risulta dalla somma di:

- importo di tasse di iscrizione e contributi;
- costo di vitto e alloggio;
- costo di istruzione (comprendente il costo dei libri, di un computer e eventuali altre);
- quota per i trasporti;

- se applicabile, i costi legati alla condizione di disabile e quelli derivanti da una persona a carico;
- i costi per la partecipazione di specifici programmi di studio all'estero.

L'amministrazione può tener conto di particolari circostanze familiari, ad esempio difficoltà economiche che riducono la possibilità della famiglia di contribuire ai costi di istruzione, per modificare lo status dello studente da dipendente a indipendente, per rivedere il costo di mantenimento o aggiustare alcune delle informazioni usate per calcolare l'EFC.[10]

3.3.2 Le borse di studio: federali (Federal Pell Grants) e supplementari

L'idoneità alla concessione di una borsa di studio federale è determinata, come accennato nel paragrafo precedente, in base all'EFC.

L'importo della borsa è erogato in funzione del *bisogno finanziario* dello studente (e quindi del suo costo di mantenimento), del tipo di iscrizione (full-time, part-time) e dalla durata del piano di studi (un intero anno accademico o meno). Nell'a.a.2000/2001, l'ammontare massimo, stabilito in base al totale dei fondi disponibili, è stato di $3.300 (circa 7.300.000 lire; 3.370 euro).

Non hanno diritto a tale borsa di studio coloro che sono già in possesso di una laurea.

E' inoltre prevista la concessione di borse di studio supplementari nell'ambito dei cosiddetti Campus-Based Aid Programs, ai cui atenei partecipanti viene distribuito, per questo fine, un certo ammontare di fondi governativi ogni anno: quando tali fondi terminano, nessuna borsa ulteriore viene concessa. A differenza delle borse di studio federali erogate ad ogni studente idoneo, le borse di studio supplementari sono quindi erogate agli studenti, in considerazione, oltre che del loro bisogno finanziario e dell'ammontare degli altri aiuti ricevuti, dalla disponibilità dei fondi presso la scuola. Queste borse sono assegnate a studenti con eccezionali bisogni finanziari. L'ammontare può variare tra i $100 (€ 114

[10] Cfr. F. Laudisa, *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE. Tre casi studio: StatiUniti, Gran Bretagna e Francia*, Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002, pagg. 3 e 4.

circa) e i $ 4.000 (€ 4.545 circa) per anno.[11]

3.3.3 Le attività di lavoro part-time (work-study)

Si tratta di attività part-time retribuite per studenti laureati e non laureati che versano in condizioni economiche disagiate. La paga sarà almeno pari alla corrente paga minima federale, ma può essere più alta a seconda del tipo di lavoro svolto e dei requisiti richiesti. Gli studenti non laureati sono pagati ad ora, mentre i laureati possono essere pagati ad ora o stipendiati. L'ammontare guadagnato non può superare la somma massima prestabilita; nell'assegnazione delle ore si tiene conto del programma del corso in termini di ore di lezione e dei progressi accademici dello studente.
Anche le attività di work-study fanno parte dei Campus-Based Aid Programs, insieme alle borse di studio supplementari e ai prestiti federali (Federal Perkins Loans).

3.3.4 I prestiti

I prestiti costituiscono attualmente la più diffusa forma di sostegno agli studenti negli Stati Uniti. Il sistema è estremamente articolato e si realizza principalmente attraverso quattro programmi federali (tra i quali uno destinato ai genitori) ed altri di minore rilievo, gestiti da singoli stati o istituzioni accademiche per i propri studenti. In questo paragrafo si presenta una visione d'insieme delle caratteristiche dei programmi federali.

[11] Cfr. F. Laudisa, *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE. Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia,* Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo Studio universitario, Torino, aprile 2002, pag. 4.

3.3.4.1 Federal Perkins Loans

Sono prestiti a basso tasso di interesse (5%) concessi, da alcune istituzioni scolastiche, sia a studenti non laureati sia laureati, in condizioni economiche notevolmente disagiate. Il capitale è fornito da trasferimenti annuali del governo federale e da fondi rotativi costituiti dai rimborsi di prestiti precedenti. Le istituzioni devono contribuire al capitale con proprie risorse in misura pari ad almeno un nono dei contributi federali.

La somma che lo studente può prendere in prestito dipende da quando presenta la richiesta, dal bisogno finanziario e dal livello di fondi disponibili presso la scuola. In ogni caso l'ammontare non può essere superiore a:

- $4.000 (€4.545) per anno, se non è laureato (l'ammontare totale di cui ci si può indebitare da studente è di $20.000 (€22.724 circa);
- $6.000 (€6.817) per anno, se laureato (l'indebitamento consentito ad un laureato è di $40.000, pari a circa 45.448 euro, includendo ogni prestito effettuato da studente).

Se lo studente frequenta la scuola almeno part-time ha a disposizione, prima di avviare la restituzione del debito, 9 mesi dopo che si laurea, lascia la scuola o passa ad un periodo di frequenza inferiore al part-time. Questo è chiamato periodo di grazia, al termine del quale lo studente è obbligato a ripagare il prestito.

Il pagamento mensile dipende dall'ammontare del debito e dalla durata del periodo di restituzione. Nella tabella 3.6 si mostrano degli esempi di restituzione decennale di prestiti, con i rispettivi pagamenti mensili e interessi a carico.

Tab.3.6 – *Esempi di restituzione decennale di Perkins Loan*

Totale prestito contratto	**N° di pagamenti**	**Pagamento mensile**	**Totale interessi a carico**	**Totale da restituire**
$ 3.000	119 1	$31,84 $28,90	$817,86	$3.817,86
$5.000	119 1	$53,06 $49,26	$1.363,40	$6.363,40
$15.000	119 1	$159,16 $150,81	$4.090,85	$19.090,85

Fonte: LAUDISA F., *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE.,Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia,* Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002

Lo studente in genere ha a disposizione fino a 10 anni per restituire il prestito, ma in alcune circostanze (ad esempio stato di disoccupazione) i pagamenti possono anche essere posticipati; durante la dilazione gli interessi non crescono.

Nel caso in cui non si è in grado di effettuare la restituzione, ma non si è idonei a ricevere una dilazione, è possibile usufruire di un limitato e specifico periodo di "astensione" (da 12 mesi fino a tre anni) durante il quale i pagamenti sono posticipati o ridotti, gli interessi continuano a crescere e lo studente è responsabile del loro pagamento.

Questi prestiti, infine, vengono cancellati qualora il contraente:

- deceda;
- divenga totalmente e permanentemente disabile;
- svolga particolari tipi di lavoro (tra cui insegnante speciale full-time per disabili, infermiere full-time, ecc.)
- fallisca;
- oppure se chiude la scuola prima della conclusione del programma di studio.[12]

[12] Cfr. F. Laudisa, *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE. Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia,* Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002, pagg. 4 e 5.

3.3.4.2 Federal Family Education Loans e Direct Loans

Le università americane partecipano solitamente anche ad uno di questi due programmi di aiuti: il Federal Family Education Loan (FFEL) e il Direct Loan, i quali differiscono principalmente per l'origine dei fondi (nel primo caso essi provengono da banche o altri enti privati, nel secondo dal governo federale) e per alcune modalità di restituzione del prestito. I limiti del prestito e i termini di dilazione e cancellazione sono invece identici.

Tali tipi di prestiti si distinguono innanzitutto in *sovvenzionati* o *non sovvenzionati*.

Il *prestito sovvenzionato* è concesso in base al bisogno finanziario ed è così chiamato poiché il governo paga gli interessi fino a che lo studente non inizia ripagare il debito e in caso di pagamento dilazionato.

Il *prestito non sovvenzionato* è indipendente dal bisogno economico; lo studente dovrà pagare gli interessi dal momento in cui il prestito è erogato fino a quando non sarà completamente restituito, scegliendo tra accumularli e capitalizzarli, o restituirli subito. Se gli interessi vengono capitalizzati l'ammontare da restituire sarà naturalmente maggiore, poiché gli interessi saranno aggiunti al prestito e ulteriori interessi verranno calcolati sull'accresciuta somma.

Lo studente può ricevere nello stesso periodo un prestito sussidiato ed uno non sussidiato.

Ammontare del prestito

Lo studente non può ottenere un ammontare di finanziamento maggiore del costo di mantenimento, sottratto ogni altro aiuto finanziario ricevuto.

La tabella seguente indica le somme massime che possono essere prese in prestito ogni anno con prestiti sovvenzionati e non sovvenzionati, singolarmente o in combinazione, tramite FFEL o Direct Loans.

Tab.3.7 – *Gli ammontari massimi dei prestiti FFEL e Direct Loan*

Studente dipendente non laureato	$2.625 (€2.983) se iscritto al 1° anno
	$3.500 (€3.977) se iscritto al 2° anno
	$5.500 (€6.249) se iscritti al 3° anno
Studente indipendente non laureato (o studente dipendente i cui genitori non siano in grado di accedere ad un prestito)	$6.625 (€7.527) se iscritto al 1° anno (di cui almeno $4.000 come prestito non sovvenzionato)
	$7.500 (€8.522) se iscritto al 2° anno (di cui almeno $4.000 come prestito non sovvenzionato)
	$10.500 (€11.930) se iscritto al 3° anno (di cui almeno $5.000 come prestito non sovvenzionato
Studente laureato	$18.500 (€21.175) di cui solo $8.500 può essere un prestito sussidiato

Fonte: LAUDISA F., *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE.,Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia,* Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002

In linea generale, il debito totale che può essere contratto tramiti questi prestiti è:

- $ 23.500 (€26.339 circa) come studente dipendente non laureato;
- $46.000 (€52.162 circa) come studente indipendente non laureato (solo $23.000 di questa somma può essere un prestito sussidiato);
- $138.500 (€154.937 circa) come studente laureato (solo $65.000 può essere un prestito sussidiato).Questa somma include ogni prestito ricevuto da non laureato.

Per periodi di studio inferiori all'anno accademico la somma che può essere presa in prestito è minore dei limiti sopraindicati. Inoltre la scuola può respingere la domanda di richiesta del prestito o può concedere un ammontare inferiore a quello per cui lo studente è idoneo, se ha delle documentate ragioni e le fornisce per iscritto al richiedente.

Le rate del prestito vengono erogate solitamente due volte all'anno e attraverso di esse la scuola provvede a pagare innanzitutto le tasse, la stanza e il vitto; i soldi

rimanenti, nel caso restino, sono consegnati allo studente.

Questa breve analisi delle caratteristiche dei prestiti di tipo *Federal Perkins Loan*, *FFEL* e *Direct Loan* ci permette, a questo punto, di fare alcune valutazioni sull'aspetto dell'ammontare del finanziamento erogato agli studenti negli Stati Uniti.

Nell'ambito dei tre maggiori programmi di prestiti, gli ammontari erogati agli studenti, pari al costo di mantenimento meno ogni altro aiuto finanziario ricevuto, non possono superare determinati limiti prefissati. Le quote maggiori sono pagate nell'ambito dei progetti *FFEL* e *Direct Loan*, che consentono un indebitamento totale che può raggiungere i 51 milioni di lire per lo studente non laureato dipendente economicamente dai genitori, i 101 milioni se indipendente e i 300 milioni per il laureato che voglia ancora proseguire gli studi. Il programma *Federal Perkins Loan* prevede invece soglie di debito totale più basse: lo studente non potrà accumulare prima della laurea oltre 44 milioni di lire di debito nei confronti dal governo, elevabili a 88 milioni dopo il conseguimento del titolo. Gli importi massimi erogati ogni anno, comunque allineati per i tre casi analizzati, sono in genere più alti rispetto a quelli previsti nel nostro paese: lo studente universitario può ottenere fino a 12 milioni all'anno e il laureato che voglia frequentare un master o un corso di specializzazione post-laurea può concorrere fino a 41 milioni di finanziamento. La distinzione che si fa nell'ambito dei programmi *FFEL* e *Direct Loan*, tra studente dipendente e indipendente, è giustificata dall'intenzione di garantire un maggior supporto al giovane che abbia già formato una famiglia propria ma che ancora intenda proseguire gli studi: nei confronti di tali studenti è spesso innalzato l'ammontare massimo di prestito concesso, in considerazione della loro necessità di un maggior intervento finanziario di cassa negli anni della frequenza universitaria.

La procedura di erogazione del prestito prevede che la scuola deduca, dall'ammontare del finanziamento dovuto, l'importo delle tasse scolastiche, del vitto e dell'alloggio, corrispondendo allo studente solo il quantitativo residuo, con il quale sostenere tutti gli altri costi necessari per proseguire materialmente gli studi.

Restituzione del prestito

Nei programmi di prestiti *FFEL* e *Direct* Loan il tasso di interesse è variabile, aggiustato annualmente, ma non può superare l'8,25%. A ciò occorre aggiungere il pagamento di una tassa che può raggiungere fino al 4% del prestito; questa è dedotta proporzionalmente da ogni esborso di prestito ed è finalizzata a ridurre il costo dell'intervento. Infine, se lo studente non rispetta i termini di restituzione, può essere aggravato di ulteriori costi e tasse.

La restituzione del prestito deve iniziare entro sei mesi dalla laurea, dall'abbandono della scuola o dal passaggio ad una iscrizione inferiore al part-time.

Per ripagare un *Direct Loan* esistono quattro diverse modalità:

- un piano di restituzione *standard*, in base al quale si paga una quota fissa ogni mese, minimo $50, per un periodo non superiore ai 10 anni;
- un piano di restituzione *lungo*, che prevede un periodo di pagamenti dai 12 ai 30 anni; la quota mensile da restituire potrebbe essere inferiore rispetto a quella di un piano standard, ma è probabile che si paghi un ammontare più alto di interessi; il pagamento minimo mensile è di $50;
- un piano di restituzione *graduale*, per cui i pagamenti sono inizialmente bassi e poi aumentano, generalmente ogni due anni; la lunghezza del periodo di restituzione di solito varia dai 12 ai 30 anni, a seconda dell'ammontare del prestito; gli interessi da pagare saranno maggiori rispetto a quelli di un piano di restituzione standard, essendo più lungo il periodo;
- un piano di restituzione *legato al reddito*, per cui il pagamento mensile è stabilito in base al reddito annuale, al numero di componenti il nucleo familiare e all'ammontare del prestito, pertanto una crescita o una riduzione del reddito incide direttamente sui pagamenti; dopo 25 anni ogni rimanenza del prestito sarà cancellata, ma il debitore potrebbe dover pagare delle tasse sulla somma cancellata.

Nella tabella seguente sono indicati alcuni esempi di pagamenti di *Direct Loan*, a seconda del tipo di piano scelto.

Tab.3.8 – *Alcuni esempi di pagamenti di Direct Loan, distinti per piano di restituzione**

Debito totale (quando il debitore inizia a restituirlo)	**Standard**[1]		**Lungo**		**Graduale**		**Legato al reddito**[2] (Reddito = $25.000)			
							Single		Coniugato	
	Per mese $	Totale $	Per mese $	Totale $	Per mese $	Totale $	Per mese $	Totale $	Per mese $	Totale $
$2.500	50	3.074	50	3.074	25	4.029	22	4.560	21	4.941
$5.000	61	7.359	55	7.893	35	8.646	45	9.120	42	9.482
$7.500	92	11.039	82	11.840	53	12.970	67	13.680	64	14.223
$10.000	123	14.718	97	17.462	69	19.175	90	18.240	85	18.964
$15.000	184	22.078	146	26.194	103	28.762	135	27.360	127	28.446

* I pagamenti sono calcolati usando il massimo tasso di interesse pari a 8,25%

[1] Pagamento mensile sempre fisso

[2] Si è assunta una crescita annuale del reddito del 5%

Fonte: LAUDISA F., *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE.,Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia,* Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002

La restituzione di un *FFEL Loan* deve avvenire entro 10 anni, scegliendo o il piano di restituzione standard, o quello graduale o quello legato al reddito. E' consentito optare per un differente piano una volta all'anno.

Nella tabella seguente si mostrano degli esempi di pagamenti di *FFEL Loan*, distinti per modalità di restituzione.

Tab.3.9 – *Alcuni esempi di pagamenti di FFEL Loan, distinti per tipo di piano di restituzione**

Debito totale (quando il debitore inizia a restituirlo)	**Standard**[1]		**Graduale**		**Legato al reddito**[2] (Reddito = $25.000)	
	Per mese	Totale	Per mese	Totale	Per mese	Totale
	$	$	$	$	$	$
$2.500	50	2.958	30	3.695	83	2.747
$5.000	58	6.942	30	7.485	83	6.059
$7.500	87	10.431	43	11.262	83	10.723
$10.000	116	13.884	58	15.016	83	16.056
$15.000	174	20.825	87	22.523	103	25.824

* I pagamenti sono calcolati usando un tasso di interesse annuale pari a 6,29%

[1] Pagamento mensile sempre fisso

[2] Si assume una crescita annuale del reddito del 5%.

Fonte: LAUDISA F., *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE.,Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia,* Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002

Secondo i tre programmi finora analizzati, la modalità di restituzione dei prestiti prevede che lo studente inizi a ripagare il debito contratto non prima di aver concluso o interrotto il percorso formativo intrapreso. Tale metodo, in linea con la logica di fondo dei "prestiti d'onore", consente ancora una volta di posticipare l'esborso dovuto ai costi di istruzione al momento in cui lo studente avrà probabilmente a disposizione un flusso reddituale grazie all'impiego lavorativo ottenuto.

Il sistema di restituzione più vantaggioso è concesso dal programma *Federal Perkins Loan*, che permette allo studente di avviare il piano di rientro, dopo 9 mesi dal conseguimento della laurea o dall'abbandono della scuola, al tasso di interesse del 5%. I minori importi erogati sono quindi giustificati da un più lungo periodo di dilazione e da un minor costo a carico dello studente: gli altri due programmi richiedono il rimborso del prestito dopo 6 mesi dalla conclusione dell'università ad un tasso variabile massimo di 8,25%.

La dilazione e cancellazione del debito

In alcune circostanze può essere concessa una dilazione del prestito, per cui i pagamenti sono posposti: durante tale periodo gli interessi non crescono se il prestito è sovvenzionato, mentre continuano ad essere a carico del debitore se il prestito non è sovvenzionato.

Qualora non si sia in grado di effettuare la restituzione, ma non si è idonei ad usufruire di una dilazione, può essere richiesto un periodo di *astensione* in virtù del quale i pagamenti sono ridotti o rimandati. In questo caso, qualunque sia il tipo di prestito, gli interessi continuano a maturare.

Nella seguente tabella vengono indicate alcune condizioni alle quali i prestiti, inclusi i Perkins Loans, sono dilazionati.

Tab.3.10 – *Le condizioni per accedere alla dilazione dei prestiti*

	Perkins Loans	**Direct Loans**	**FFEL Program Loans**
Studente almeno half-time in una scuola post media superiore	Sì	Sì	Sì
Difficoltà economiche	Fino a 3 anni	Fino a 3 anni	Fino a 3 anni
Incapacità a trovare un lavoro full-time	Fino a 3 anni	Fino a 3 anni	Fino a 3 anni
Impiegato in specifici lavori	Sì	No	No
Studente con una borsa di studio post-universitaria, o in un programma professionale per riabilitazione di disabili	Sì	Sì	Sì

Fonte: LAUDISA F., *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE.,Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia,* Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002

Infine, in caso di morte, o totale e permanente handicap del debitore o altre specifiche situazioni si può godere di una cancellazione del debito totale o

parziale.[13]

3.3.4.3 Plus Loans

Tale tipologia di prestiti è concessa, sia attraverso i *FFEL Program* sia i *Direct Loan Program*, ai genitori che abbiano delle credenziali bancarie, per pagare le spese di istruzione dei figli, iscritti, almeno part-time, a corsi di formazione superiore. Il prestito viene concesso solo dopo che è stato effettuato un controllo creditizio dei genitori; se non lo superano, questi possono comunque accedere ad un prestito qualora un parente o amico faccia da garante e, in caso di mora, ripaghi il debito.

L'ammontare massimo erogato è, anche in questo caso, pari al costo di mantenimento sottratto ogni altro aiuto finanziario ricevuto dallo studente. Generalmente il prestito viene erogato in due rate, tramite le quali la scuola paga le tasse di iscrizione, l'alloggio, il vitto e altre eventuali spese scolastiche: solo il denaro rimanente viene inviato ai genitori.

Il tasso di interesse è variabile, aggiustato annualmente, ma non può superare il 9%. Gli interessi maturano dal momento in cui viene erogata la prima rata fino a che il prestito non è completamente restituito. La restituzione deve cominciare entro due mesi dall'emissione dell'ultima rata di prestito. Inoltre è posta a carico dei genitori beneficiari del prestito una tassa fino al 4%, dedotta proporzionalmente da ogni esborso del finanziamento.

Per restituire un *Direct Plus Loan* i genitori possono scegliere tra il piano standard, quello lungo oppure quello graduale. Circa il rimborso del *FFEL Plus Loan*, l'ente creditore predispone il programma di restituzione, che prevedrà comunque una durata non superiore ai 10 anni e un pagamento minimo annuale di $600.

In alcune circostanze il prestito dei genitori può essere dilazionato o temporaneamente ridotto o cancellato. Le condizioni perché ciò avvenga sono

[13] Cfr. F. Laudisa, *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE. Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia,* Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002, pagg. 5-8.

solitamente le stesse che valgono per i prestiti FFEL e Direct Loan.[14]

3.3.4.4 Il consolidamento dei prestiti

Il consolidamento dei prestiti consente ai debitori di diversi tipi di prestito con diversi piani di restituzione, di combinarli in un'unica soluzione: in questo modo il debitore dovrà effettuare un solo pagamento mensile e il tasso di interesse potrebbe essere più basso di quello che paga correntemente per uno o più prestiti.
Il tasso di interesse applicato corrisponde alla media ponderata dei tassi di interesse dei prestiti consolidati e non può mai eccedere l'8,25%.
Sia il *Direct Loan Program* sia l'*FFEL Program* offrono prestiti consolidati; all'interno di questi possono essere combinati la maggior parte dei prestiti federali e Plus Loans.

3.3.5 I "punti di forza" del modello americano

L'analisi del metodo statunitense di supporto agli studenti dell'istruzione superiore permette di mettere in luce alcuni aspetti che, più degli altri, caratterizzano positivamente il sistema di sostegno, in generale, e il meccanismo di erogazione dei prestiti d'onore, in particolare.
L'elemento di fondo che contraddistingue il sistema di prestiti americano è la determinazione del cosiddetto *bisogno finanziario* dello studente, calcolato sottraendo, dal supposto costo di mantenimento agli studi, la quota di contributo finanziario che ci si aspetta la famiglia garantisca al figlio. Sulla base di tale indicatore, che traduce l'effettiva necessità finanziaria del giovane dedito agli studi universitari, viene concessa la borsa di studio federale e gli altri aiuti "gratuiti". Se tali forme di supporto, a causa della limitatezza delle risorse stanziate, non sono sufficienti a coprire l'intero *bisogno finanziario*, lo studente

[14] Cfr. F. Laudisa, *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE. Tre casi studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia,* Osservatorio per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Torino, aprile 2002, pag. 8.

ha la possibilità di ottenere un prestito: questo, in caso di maggior necessità, potrà essere sovvenzionato dal governo che quindi pagherà gli interessi fino a quando lo studente non inizierà a ripagare il debito. Nel caso in cui lo studente non sia considerato idoneo a beneficiare del sostegno pubblico, potrà accedere ad un prestito non sovvenzionato e ottenere comunque l'opportunità di dilazionare i costi di frequenza delle istituzioni accademiche: lo studente dovrà pagare gli interessi dal momento in cui il prestito è erogato fino a quando non sarà completamente restituito. Tale sistema garantisce alla generalità degli studenti un sostegno particolarmente equo, dal momento che il costo di mantenimento degli studi è finanziato per intero: in modo "gratuito" fino al limite dell'idoneità al sostegno pubblico sulla base dell'effettiva necessità finanziaria e "a pagamento" per il resto.

Un ulteriore aspetto che contribuisce al successo dei programmi americani di prestiti agli studenti è la grande flessibilità concessa al momento del rimborso: lo studente, per quanto riguarda il *FFEL* e il *Direct Loan*, ha a disposizione quattro diverse modalità di restituzione, a seconda delle necessità e della prospettive di redditività futura. Egli può scegliere di pagare una quota mensile più bassa, allungando invece il periodo dei versamenti, anche fino a 30 anni, oppure può decidere di legare la restituzione del debito ad un piano di ammortamento graduale che prevede pagamenti inizialmente bassi e poi in aumento, in linea, genericamente, con il profilo dei salari percepiti o ancora di subordinare direttamente l'ammontare delle rate al reddito annuale. Tale ampio spettro di possibilità consente allo strumento del prestito di aderire completamente alle esigenze degli studenti, rappresentando così, per gli stessi, un forte incentivo all'indebitamento.

Anche la possibilità di ottenere una dilazione nel pagamento del debito ulteriore rispetto ai 6 o 9 mesi dal termine degli studi, rappresenta un'agevolazione rilevante nei confronti del laureato che si trovi in momentanee difficoltà economiche o che non riesca a trovare subito un lavoro. Pure nel caso di inidoneità ad usufruire di tale dilazione, è possibile richiedere un periodo di astensione dal pagamento delle rate, durante il quale continuano a maturare gli interessi sul debito. Tali opportunità costituiscono un ulteriore incentivo

all'apertura dei prestiti da parte degli studenti, dal momento che essi percepiscono di essere tutelati, grazie al rinvio della restituzione, anche quando il conseguimento della laurea non garantisce loro un salario idoneo a ripagare il debito contratto durante il periodo di acquisizione del capitale umano.

Il sistema americano di supporto al diritto allo studio prevede inoltre la possibilità di ottenere prestiti a condizioni agevolate, oltre che per gli studenti, anche per i loro genitori, nell'ambito del programma di *Plus Loan*.

Il sistema di attribuzione di benefici in denaro, così anche come di agevolazioni fiscali, a parziale copertura dei costi di istruzione sostenuti dai genitori per i propri figli, dimostra che esiste la volontà politica di associare la responsabilità collettiva alla responsabilità della famiglia riguardo l'istruzione dei giovani e i costi che ne derivano.

Nel Regno Unito invece il sistema di supporto al diritto allo studio non prevede la concessione alle famiglie di detrazioni fiscali o di assegni familiari per figli iscritti a corsi istruzione superiore. Tale scelta è in effetti condivisa dai paesi in cui, come in Inghilterra, gli studenti ricevono borse di studio e prestiti di importo elevato e in modo generalizzato, in quanto, a parità di spesa, il governo preferisce favorire l'autonomia e l'indipendenza finanziaria dei giovani, predisponendo forme di sostegno rivolte direttamente agli studenti.

In generale, l'offerta di assistenza alle famiglie solleva la questione dell'obiettivo del sostegno finanziario concesso: assistere le famiglie relativamente alle loro necessità, come accade per le borse di studio nei confronti degli studenti, oppure aiutare le famiglie a sostenere le spese di mantenimento agli studi dei propri figli. Nel primo caso, l'assistenza è commisurata al reddito, in quanto le famiglie ricevono dei finanziamenti il cui importo è inversamente proporzionale al reddito percepito e sono dunque più elevati per le famiglie meno abbienti. Uno dei risultati che si potrebbero ottenere dall'utilizzo di questo sistema è far sì che le famiglie spingano i figli a studiare, in modo da mantenere il diritto all'assistenza. Indirettamente, quindi, tale metodo può contribuire ad eliminare i tradizionali ostacoli sociali e psicologici che i giovani con una precaria situazione economica si trovano a dover effettuare, facilitando la realizzazione del principio di equo accesso all'istruzione superiore.

E’ però il secondo modello di assistenza alle famiglie che viene applicato negli Stati Uniti, in cui il sostegno viene concesso indipendentemente dal reddito familiare. Esso solleva d’altra parte la questione legata all’emancipazione dei giovani. Nel caso di ragazzi molto giovani, l’assegnazione di una somma forfetaria che aiuti i genitori per le spese di istruzione può essere giustificata in quanto essi dipendono totalmente dalla famiglia. Nel caso di studenti di istituti superiori, che invece desiderano essere finanziariamente indipendenti e che spesso lavorano per poter ottenere questo tipo di autonomia, l’opportunità di tale assistenza è discutibile. Maggiore è il grado di indipendenza finanziaria che si vuole garantire agli studenti, meno appropriato risulterà questo tipo di assistenza alle famiglie, rispetto ad una forma di sostegno rivolto direttamente agli studenti. Da questo punto di vista il governo statunitense, concedendo prestiti, di importo piuttosto elevato, anche agli studenti cerca di responsabilizzare gli universitari al raggiungimento di una situazione economica via via più indipendente, senza comunque negare una forma di sostegno alle famiglie di appartenenza.

In generale, una valutazione complessiva del sistema di finanziamento universitario negli Stati Uniti consente di concludere che l’esistenza dei programmi di prestiti agli studenti ha avuto effetti positivi sulla partecipazione al sistema di istruzione superiore, anche se probabilmente la gran parte dei benefici sono andati a studenti che avrebbero affrontato gli studi anche in assenza del sostegno pubblico. Sulla base di questo, la prospettiva è quella di muoversi verso un’estensione del sistema dei prestiti, senza alcuna limitazione di reddito, ma a tassi di mercato, indirizzando invece le risorse pubbliche verso programmi di borse di studio destinati agli studenti in condizioni economiche disagiate. In questo modo si separa la questione del sostegno delle classi economicamente bisognose, da attuarsi con forme di sostegno “gratuite” come le borse di studio, dal problema delle imperfezioni del mercato dei capitali per il finanziamento degli studenti, da superare con il contributo del governo nel sostenimento degli interessi o nella concessione delle garanzie.