



**IV Facoltà di Ingegneria  
Corso di Laurea in Ingegneria Gestionale**

anno accademico 2002/03

**TESI DI LAUREA**

**Il prestito agli studenti universitari:  
aspetti economici e gestionali.  
Un progetto per i Politecnici.**

Relatori  
*Prof. Ing. Mario Calderini*  
*Prof. Dott. Giuseppe Catalano*

Candidato  
*Nadia Piraino*

18 luglio 2003

## INDICE

**Introduzione**

**pag 7**

### **PARTE PRIMA L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA: UN'ANALISI ECONOMICA**

#### **Cap. 1 Il finanziamento pubblico dell'istruzione: le ragioni economiche**

- 1.1 Il processo produttivo dell'istruzione universitaria..... »14
- 1.2 Le caratteristiche del bene istruzione..... »16
- 1.3 L'obiettivo allocativo: i fallimenti di mercato..... »19
  - 1.3.1 Le esternalità
  - 1.3.2 Le imperfezioni nel mercato dei capitali
  - 1.3.3 Il rischio
  - 1.3.4 Le asimmetrie informative
- 1.4 L'obiettivo redistributivo ..... »22

#### **Cap. 2 La teoria del capitale umano**

- 2.1 Alle origini della teoria..... »24
- 2.2 L'istruzione come investimento in capitale umano..... »27
  - 2.2.1 Il capitale umano: caratteristiche generali
  - 2.2.2 Il capitale umano: un'allocazione delle risorse tra consumo e risparmio
  - 2.2.3 Il capitale umano: costi e benefici
  - 2.2.4 Il capitale umano: forme e tipologie
- 2.3 Il capitale umano e la discriminazione economica..... »31
- 2.4 Il capitale umano e la crescita economica..... 33

### **Cap. 3 La politica economica dell'istruzione universitaria**

3.1	Gli interventi dal lato dell'offerta.....	»36
3.1.1	I sussidi	
3.1.2	I buoni governativi ( <i>vouchers</i> )	
3.1.3	La fornitura pubblica diretta	
3.2	Gli interventi dal lato della domanda.....	»42
3.2.1	Le borse di studio	
3.2.2	I prestiti	
3.2.3	La tassa sui laureati	
3.2.4	I vantaggi e i limiti dei sistemi di sostegno agli studenti	

## **PARTE SECONDA LE POLITICHE DI SOSTEGNO AGLI STUDENTI UNIVERSITARI: L'ITALIA NEL PANORAMA INTERNAZIONALE**

### **Cap. 4 Il sostegno pubblico agli studenti universitari**

4.1	Gli obiettivi e le caratteristiche generali.....	»49
4.2	Uno sguardo di insieme al panorama internazionale.....	»52
4.3	Le esperienze straniere: una lezione per l'Italia?.....	»56

### **Cap. 5 Il «diritto allo studio» universitario in Italia**

5.1	Il quadro normativo.....	»59
5.1.1	La legge n. 390/91	
5.1.2	Il dpcm del 9 aprile 2001	
5.1.3	Il decreto legge n. 105/03	
5.2	Le borse di studio.....	»64
5.3	Le residenze universitarie.....	»75
5.4	Gli altri servizi.....	»77
5.5	Il sistema nazionale di sostegno per gli studi all'estero.....	»78
5.6	Gli altri trasferimenti pubblici agli studenti o alle loro famiglie	»79
5.6.1	Gli assegni familiari	
5.6.2	Le detrazioni per figli a carico	

5.6.3	Le detrazioni per le spese per l'istruzione	
5.7	Il sistema nazionale di sostegno per gli studenti stranieri.....	»80
5.8	La valutazione del sistema del diritto allo studio.....	»81
5.9	I livelli di governo e il finanziamento del diritto allo studio.....	»85
5.9.1	La riforma del Titolo V della Costituzione	
5.9.2	Le esperienze internazionali: quali indicazioni per l'Italia?	
5.9.3	Le prospettive per il futuro	

## Cap. 6 Il sostegno agli studenti universitari nel Regno Unito

6.1	L'evoluzione storica.....	»98
6.2	Gli interventi a favore degli studenti a.a. 2002/03.....	»99
6.3	I prestiti.....	»100
6.3.1	L'erogazione dei prestiti	
6.3.2	La restituzione dei prestiti	
6.4	Le borse di studio.....	»106
6.5	Il <i>White paper</i> : la riforma del sistema di sostegno agli studenti	»108

## Cap. 7 Il sostegno agli studenti universitari in Germania

7.1	L'evoluzione storica.....	»113
7.2	Il <i>BAföG</i> dopo la riforma del 2001.....	»113
7.2.1	Le tipologie di studenti ammessi al <i>BAföG</i>	
7.2.2	Gli importi del sostegno	
7.2.3	Il prestito per il prolungamento degli studi	
7.3	Un nuovo modello di prestiti: il <i>Bildungskredit</i> .....	»117
7.3.1	L'erogazione dei prestiti	
7.3.2	La restituzione dei prestiti	

**PARTE TERZA**  
**I SERVIZI FINANZIARI PER GLI STUDENTI UNIVERSITARI**

**Cap. 8 I prestiti d'onore nell'esperienza italiana**

8.1 La normativa nazionale.....»	121
8.2 La Regione Lombardia.....»	124
8.2.1 L'ISU dell'Università Cattolica del «Sacro Cuore»	
8.2.2 L'ISU dell'Università degli Studi di Brescia	
8.3 La Regione Toscana.....»	136
8.4 La Regione Veneto: l'Università Ca' Foscari di Venezia.....»	146
8.5 La Regione Valle d'Aosta.....»	152
8.6 La Regione Calabria.....»	155
8.7 Un quadro di insieme.....»	158

**Cap. 9 I prodotti finanziari per gli studenti**

9.1 L'offerta del mercato creditizio.....»	162
9.1.1 Le modalità di indagine	
9.1.2 Il conto corrente	
9.1.3 La carta di pagamento	
9.1.4 I finanziamenti	
9.1.5 Gli altri servizi	
9.2 Altre proposte di finanziamento.....»	171
9.2.1 «Master e Specializzazione» di Banca Regionale Europea	
9.2.2 «Master» di Banca Sella	
9.3 Alcune riflessioni sull'offerta del settore privato.....»	174

**PARTE QUARTA**  
**UNA NUOVA PROPOSTA DI PRESTITO UNIVERSITARIO**

**Cap. 10 IntesaBridge: i «prestiti d'onore» per gli studenti dei Politecnici**

10.1	Un quadro di insieme.....»	182
10.2	Gli obiettivi di Banca Intesa.....»	184
10.3	Gli obiettivi dei Politecnici.....»	185
10.4	Gli obiettivi della Fondazione Cariplo.....»	186
10.5	L'analisi del target obiettivo: gli studenti dei Politecnici.....»	187
10.6	I requisiti di eleggibilità.....»	192
10.7	Gli importi.....»	193
10.8	La determinazione del tasso di interesse.....»	194
	10.8.1 La provvista	
	10.8.2 Il rischio di tasso	
	10.8.3 I costi di gestione	
10.9	Le condizioni e i tempi di rimborso.....»	198
10.10	Il fondo di garanzia.....»	200
10.11	Gli interventi di sostegno.....»	200

**Cap. 11 Il marketing e la gestione operativa**

11.1	Il marketing.....»	203
	11.1.1 Il target obiettivo	
	11.1.2 Il processo di acquisto degli studenti	
	11.1.3 L'analisi qualitativa della domanda: i <i>focus group</i>	
	11.1.4 La comunicazione	
11.2	La gestione operativa.....»	212
	11.2.1 Il flusso zero	
	11.2.2 Il flusso periodico	
	11.2.3 Le attività della Banca	
	11.2.4 Il contratto	
	11.2.5 La gestione dei contributi di sostegno	

## **Conclusioni**

## **Bibliografia**

**Allegato n. 1 La convenzione del 19 marzo 2003**

**Allegato n. 2 La convenzione del 20 giugno 2003**

**Allegato n. 3 Il comunicato stampa**

**Allegato n. 4 Il parere del CNSU**

**Allegato n. 5 La rassegna stampa**

**Allegato n. 6 Il sito IntesaBridge**

**Allegato n. 7 Il progetto IntesaBridge nel sito del Politecnico di Torino**

**Allegato n. 8 Il depliant pubblicitario**

## INTRODUZIONE

Lo scopo di questo lavoro è quello di analizzare la possibilità di introdurre un nuovo strumento di sostegno per gli studenti universitari: il prestito d'onore. La ricerca si articola in quattro parti: la prima (capp. 1, 2 e 3) ha l'obiettivo di fornire i presupposti teorici, con un'analisi economica dell'istruzione universitaria e delle ragioni e delle modalità dell'intervento pubblico nel settore; la seconda (capp. 4, 5, 6 e 7) analizza le politiche di sostegno agli studenti universitari in Italia e in alcuni paesi europei (Regno Unito e Germania), focalizzando, nel confronto internazionale, l'attenzione sul sistema dei prestiti; la terza (capp. 8 e 9) propone una rassegna delle esperienze di «prestiti d'onore» in Italia e l'offerta di altri prodotti finanziari rivolti agli studenti, mettendo in risalto le criticità che hanno fin qui determinato l'insuccesso di tali strumenti; infine, la quarta parte (capp. 10 e 11) presenta i risultati dello stage svolto presso Banca Intesa, nella sede di Milano, durante il quale è stato possibile mettere a punto un innovativo progetto di prestito agli studenti universitari, riservato, in una prima fase di carattere sperimentale, agli studenti dei Politecnici di Bari, Milano e Torino.

### *L'intervento pubblico dell'istruzione universitaria*

L'istruzione universitaria è costosa. Essa, inoltre, è per lo studente anche particolarmente rischiosa, sia per le incertezze sulle sue effettive capacità di riuscita negli studi (lo studente potrebbe abbandonare la carriera universitaria ancora prima di aver conseguito un titolo), sia per le incertezze sul valore del «prodotto finito» sul mercato (volatilità della domanda) [Catalano *et al.* 1993].

D'altra parte, l'istruzione (ancor più per i livelli più alti) può essere considerata la più importante forma di investimento in capitale umano: lo studente, nel rinunciare al tempo libero ed alla possibilità di accumulare redditi nel presente, effettua un investimento, giustificato dalle maggiori remunerazioni future attese in seguito al conseguimento di un titolo (costo opportunità) [Praussello e Marengo 1996]. Recenti studi svolti per la Commissione Europea, l'OCSE e la Banca mondiale, dimostrano che

i ritorni dell'investimento in istruzione (e quindi in capitale umano) sono comparabili, anzi superiori, a quelli nel capitale fisico [A.T. Kearney 2003].

Ma come si finanzia l'investimento in istruzione universitaria? Prima di rispondere a questa domanda, è opportuno definire la natura del bene istruzione. Essendo escludibile e rivale, l'istruzione è un bene privato, ma ad esso sono associate delle esternalità positive. Data la natura «impura» del bene, generalmente il finanziamento è effettuato in forma mista. I soggetti che intervengono per finanziare l'istruzione sono rappresentati in primo luogo dagli studenti, diretti beneficiari del bene, i quali possono contribuire mediante redditi correnti, passati o futuri, in secondo luogo dai genitori, che possono erogare ai figli aiuti monetari o servizi, dallo Stato, che copre spese per i servizi didattici e interviene per sostenere studenti e genitori che versano in particolari condizioni economiche e, infine, da istituzioni private, che possono contribuire mediante donazioni ed erogazioni di borse di studio [Catalano *et al.* 1993].

Ma perché è importante l'intervento pubblico? Le ragioni per cui lo Stato sovvenziona i costi dell'istruzione sono legate principalmente al perseguimento di obiettivi di efficienza (ovvero di superare casi di fallimenti del mercato) e di equità (ovvero di garantire agli studenti meritevoli e privi di mezzi l'accesso all'istruzione). Gli strumenti di intervento a disposizione del settore pubblico possono essere molteplici: in questo lavoro verranno analizzati singolarmente, evidenziandone per ognuno vantaggi e svantaggi e riflettendo sull'efficacia di un loro impiego congiunto [Poterba 1994].

### *Le politiche di sostegno agli studenti universitari*

Il sistema di intervento pubblico oggi in Italia è basato sull'erogazione di borse di studio. L'esperienza mostra, però, come le risorse impiegate non siano sufficienti a soddisfare la domanda di sostegno agli studi da parte degli studenti idonei ad ottenere i benefici: basti pensare che nell'a.a. 2002/03 soltanto in due regioni (Piemonte e Toscana) e nelle province autonome di Bolzano e Trento si è riusciti a concedere la borsa di studio a tutti gli studenti idonei, mentre la media nazionale si attesta intorno al 70%, con forti differenze tra le regioni.

E' dunque naturale chiedersi: un tale sistema di aiuti rispetta gli obiettivi di allocativi e redistributivi? Tale politica è efficiente? Qual è la produttività, nel tempo,

degli studenti beneficiari dei sussidi finanziari? ovvero, quale è l'efficacia della borsa di studio a fondo perduto? e quale quella del prestito? Nella seconda parte del lavoro si cercherà di dare una risposta a questi interrogativi, illustrando la situazione italiana attuale e, alla luce della normativa in vigore, verrà messo in rilievo come si sia possibile inserire in questo contesto il concetto di prestito d'onore.

Nella ricerca sono analizzati due casi europei di politiche di sostegno, oggetto di recenti riforme di particolare interesse: nel Regno Unito, dopo più di un decennio di esperienza di prestiti, sono state introdotte nuovamente le borse di studio [Department of Education and Skills 2003], mentre in Germania è stato dato l'avvio alla sperimentazione di un nuovo sistema di prestiti, parallelo al sistema misto tradizionale di borsa e prestiti [BMBF 2002]. La stesura di questa parte è stata resa possibile grazie ad uno stage presso la *Deutsches Studentenwerk, DSW*, di Bonn, che non solo ha fornito i contatti necessari al recupero di tutte le informazioni, ma ha anche contribuito, insieme al Politecnico, a facilitare il soggiorno in Bonn. La permanenza in Germania è durata cinque giorni durante i quali, con l'aiuto di un interprete messo a disposizione dal DSW, è stato possibile incontrare e intervistare i principali attori che caratterizzano e intervengono nel sistema tedesco di aiuti agli studenti universitari.

### *L'esperienza dei prestiti nella realtà italiana*

La legge n. 390/91, all'articolo 16, prevede il prestito d'onore tra gli interventi a favore degli studenti universitari. In realtà, i casi di prestito agli studenti in Italia sono un numero poco significativo: basti pensare che in cinque anni sono stati attivati solo qualche centinaio di prestiti e in sole cinque regioni (Calabria, Lombardia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto).

Cosa, allora, impedisce a questo strumento di svilupparsi? La normativa attualmente in vigore, di certo, non favorisce l'introduzione di tale strumento, sia in termini finanziari sia in termini gestionali. La formulazione dell'art. 16, infatti, per quanto innovativa nel prevedere una nuova forma di aiuto finanziario più responsabilizzante per lo studente e più efficiente per il sistema di sostegno agli studi, appare molto rigida nella definizione delle caratteristiche e delle modalità di intervento che, di fatto, rendono tale strumento inapplicabile. In realtà, non è mai stato emanato il regolamento attuativo. I lunghi tempi previsti per la restituzione (20 anni), il tasso di

interesse nullo, si traducono nei fatti in un livello di dono molto elevato [Catalano *et al.* 1993].

A dimostrazione di ciò, si ricorda che i prestiti attivati dalle regioni si discostano dalla tipologia prevista dalla legge n. 390/91 e, in alcuni casi per evidenziarne la differenza, sono definiti «prestiti agevolati» (Toscana). Nella terza parte di questo studio sono descritte e confrontate le caratteristiche delle tipologie di prestiti attivati in Italia. E', inoltre, presentata una breve analisi sugli attuali strumenti finanziari, costruiti in base alle esigenze degli studenti e offerti dagli istituti di credito [Comba 2002]. Sono, poi, evidenziati i motivi dello scarso successo dei tali prodotti e le condizioni che li rendono poco attraenti.

### *Nuovi strumenti, nuove politiche: quale futuro per il sostegno allo studio?*

Alla luce dell'esperienza europea e degli aspetti critici della politica italiana per il diritto allo studio, emersi in questo lavoro, si è tentato di definire, durante uno stage della durata di sei mesi presso Banca Intesa, in via sperimentale, un nuovo strumento finanziario rivolto agli studenti: il prestito d'onore. Il progetto pone le sue basi nella fiducia dimostrata dall'istituto di credito nell'investimento in capitale umano e, quindi, in istruzione universitaria; ciò ha reso possibile il contatto con gli altri principali attori del progetto: gli studenti, le università, la Banca Europea per gli Investimenti e la Fondazione Cariplo.

E' iniziato così un complesso lavoro di ricerca che ha portato, in una prima fase di carattere sperimentale, ad individuare la popolazione studentesca alla quale offrire il nuovo strumento, sia in termini di «ciclo di vita universitaria» (ovvero in quale momento della carriera scolastica intervenire), sia in termini di area disciplinare (ovvero in quali settori iniziare la sperimentazione). La scelta è ricaduta sul «sistema dei Politecnici» e sul target di studenti «attivi», ovvero su coloro che, superate le difficoltà iniziali, si riconoscono nello status di studente che investe i propri sforzi e il proprio tempo nello studio, in vista di una maggiore spendibilità della sua esperienza nel mondo del lavoro e di più alte remunerazioni.

Dopo aver proposto il progetto ai Rettori dei tre Politecnici, che hanno accolto l'iniziativa, manifestando la loro volontà di collaborare, si è proceduto a costituire dei gruppi di lavoro con gli interlocutori delegati dai Rettori stessi. In un primo tempo le

riunioni si sono tenute presso i tre Politecnici con i singoli delegati, così da effettuare una prima raccolta di idee, di opinioni e di esigenze degli studenti e degli atenei, in un secondo momento, dopo aver raccolto tutte le informazioni e le proposte in un unico documento, la discussione si è svolta attorno ad un unico tavolo, che ha portato alla stesura di una prima convenzione il 19 marzo 2003. In seguito ad ulteriori analisi e studi di fattibilità del progetto, sono state apportate delle modifiche e delle varianti che hanno portato alla stesura definitiva della convenzione, siglata dalla firma dei tre Rettori e dell'amministratore delegato di Banca Intesa il 30 giugno 2003.

Fondamentale si è rivelato, ai fini della riuscita del progetto, l'intervento dei Politecnici e della Fondazione Cariplo, che hanno istituito di intesa un fondo di garanzia a copertura di eventuali insolvenze e di intervento a favore degli studenti in conto interessi.

Nella quarta e ultima parte di questo lavoro è presentato il progetto che partirà già dall'a.a. 2003/04, chiamato *IntesaBridge*, in tutti i suoi dettagli e sono illustrate le scelte effettuate nelle due convenzioni tra Banca Intesa e i Politecnici di Bari, Milano e Torino. Particolare spazio è dedicato alla determinazione del tasso di interesse, alle condizioni di provvista della Banca, agli aspetti riguardanti la gestione operativa e il marketing del progetto.

La speranza è che questo accordo divenga un progetto pilota che crei le basi su cui poter impostare e discutere un nuovo modello di supporto finanziario per gli studi universitari in Italia. In un sistema basato sull'erogazione di borse di studio, che si scontra con problemi di insufficienza di risorse finanziarie e impossibilità di soddisfare la domanda di aiuti, le conseguenze risultano negative non solo per il sistema universitario nel suo complesso, ma anche e soprattutto per il singolo studente, che vede violato un suo diritto e che è costretto a sostenere da solo il costo per il mantenimento agli studi. In questo quadro, l'introduzione del prestito come integrazione alla borsa di studio, ovvero un unico strumento misto, che veda lo Stato come unico soggetto in grado di fornire garanzie e condizioni di tasso agevolate, potrebbe costituire una significativa partenza per lo studio di una riforma nel settore del sostegno agli studenti universitari più equa e più efficiente.

# **Capitolo primo**

## **IL FINANZIAMENTO PUBBLICO**

### **DELL'ISTRUZIONE:**

#### **LE RAGIONI ECONOMICHE**

L'istruzione è un servizio complesso, nel quale l'intervento pubblico è tradizionalmente ampio in tutti i paesi. In Italia, ad esempio, l'università è prevalentemente statale: su circa ottanta istituzioni solo il 15% è rappresentato da atenei legalmente riconosciuti; inoltre, circa l'80% delle risorse di cui beneficia il sistema universitario sono statali.

Ma perché l'istruzione rappresenta l'oggetto di tanta attenzione da parte dello Stato? Quali sono le ragioni dell'intervento pubblico? In questo capitolo si cercherà di fornire una risposta a queste domande, analizzando la natura del bene istruzione, le caratteristiche del suo mercato e gli obiettivi dell'intervento pubblico.

### **1.1 Il processo produttivo dell'istruzione universitaria**

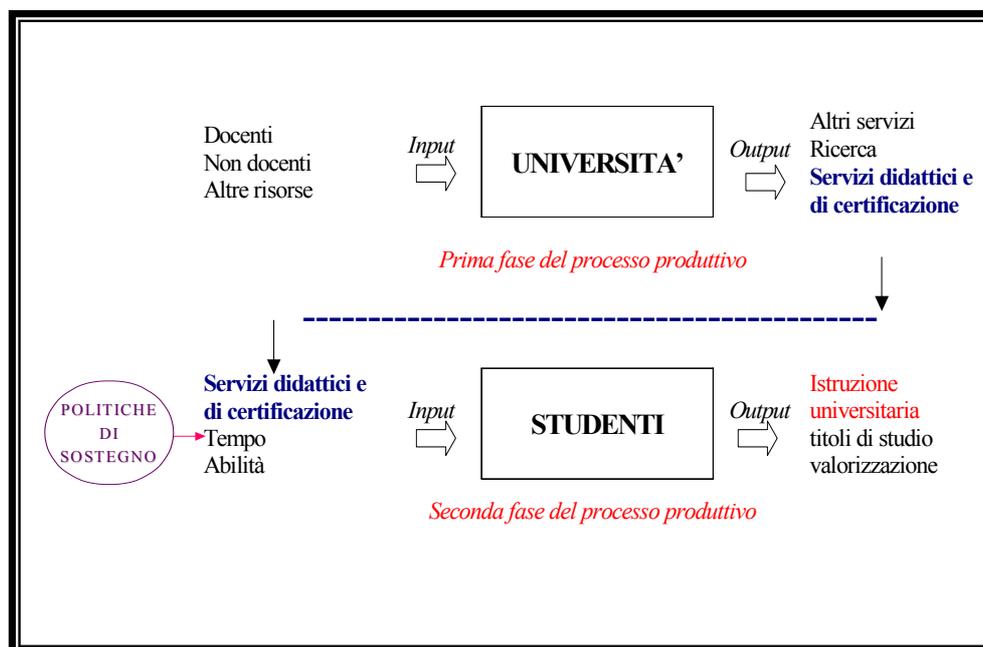
Per evitare di sottovalutare alcuni aspetti metodologici, prima ancora di discutere le modalità dell'intervento pubblico, è necessario analizzare le caratteristiche economiche del processo produttivo dell'istruzione universitaria e, in particolare, del ruolo delle politiche di sostegno (figura n. 1.1).

La prima fase del processo produttivo riguarda le università: utilizzando diversi input (personale docente, tecnico-amministrativo, strutture ed attrezzature, ecc.), esse realizzano output produttivi di difficile misurabilità (ricerca scientifica e tecnologica,

servizi didattici, attività sanitaria). Da sola, questa prima parte non è esaustiva, se non per quel che riguarda la ricerca scientifica e altri importanti servizi che l'università fornisce al paese (assistenza sanitaria, consulenze, perizie, prove, ecc.). Se non si considera l'attività dello studente, il risultato finale dell'istruzione universitaria, inteso sia in senso formale, sia in senso più generale di valorizzazione delle competenze e delle conoscenze, non si realizza.

Il sostegno agli studenti trova la sua collocazione economica all'inizio della seconda fase del processo produttivo, nella quale lo studente utilizza come input i servizi offerti dall'università e li integra con due fattori fondamentali: la sua abilità ed il suo tempo, cioè la possibilità di dedicarsi in modo ragionevolmente intensivo (pur nel rispetto delle diverse modalità con cui questo può avvenire) agli studi universitari [Catalano *et al.* 1993].

**Fig. n. 1.1 Il sostegno agli studenti nel processo produttivo dell'istruzione universitaria**



Fonte: Catalano *et al.* 1993.

In sostanza, il ruolo degli studenti nel sistema universitario è attivo e ben più significativo di quello di utente del servizio: l'impegno nei corsi di istruzione comporta un *impiego di tempo* e, dunque, una perdita potenziale di reddito; inoltre, lo studente è chiamato a *compiere uno sforzo*, per utilizzare, grazie alle sue capacità, i servizi didattici offerti dalle università. Tale consapevolezza, assai poco diffusa, è oggi portata al centro dell'attenzione dalla riforma degli ordinamenti didattici, che considera come elemento fondamentale «di misura» dell'attività universitaria il credito formativo universitario, espresso in termini di *tempo* che gli studenti devono dedicare allo studio.

Purtroppo, spesso si incorre nell'errore di considerare il diritto allo studio come un'attività istituzionale che si svolge al di fuori dell'università, la quale, invece, si preoccupa soltanto della realizzazione della prima fase del processo produttivo. Come conseguenza di questa concezione, nel nostro paese le risorse finanziarie sono state prevalentemente indirizzate al primo *step*: il finanziamento pubblico delle università. La ragione della tradizionale esiguità delle risorse pubbliche per il sostegno agli studenti sta nell'idea che il processo produttivo si concluda nella prima parte e che il ruolo degli studenti e del loro sostegno sia marginale.

## **1.2 Le caratteristiche del bene istruzione**

Da un punto di vista economico l'istruzione non è un bene pubblico. Essa, infatti, non è caratterizzata dall'assenza di rivalità ed escludibilità, anche se sono presenti economie di scala dal lato dell'offerta: il bene risulta peraltro congestionabile e ciò potrebbe generare inefficienza nell'offerta dei servizi [Bosi 2000].

D'altra parte si potrebbe affermare che un paese nel suo complesso risulta tanto più ricco quanto più alto è il grado di istruzione dei suoi cittadini: questi, infatti, saranno sia più consapevoli delle scelte politiche del paese e sia più produttivi, in quanto non potranno trattenere i frutti della propria produttività. La presenza di esternalità positive associate all'istruzione, tuttavia, non giustifica la definizione di bene pubblico: non è detto, infatti, che i benefici pubblici derivanti dal bene istruzione siano maggiori di quelli privati. Si può quindi affermare che l'istruzione universitaria è un bene privato [Hansmann 1995].

L'istruzione rientra, anche, nella definizione di bene di merito [Musgrave e Musgrave 1982]. I beni meritori si caratterizzano per l'interferenza nelle preferenze dei consumatori. In questi casi, infatti, lo Stato impone delle regole e dei comportamenti che vanno al di là delle preferenze individuali, assumendo, in tal modo, un atteggiamento paternalistico. In questo contesto, l'obiettivo dell'intervento pubblico è quello di «fare del bene», anche se il singolo non lo percepisce come tale.

L'istruzione è anche un bene costoso. Le fonti di spesa per l'istruzione (*costo teorico*) sono principalmente tre: al costo per la produzione dei servizi didattici, coperti in parte dalle tasse universitarie e in parte da fondi pubblici e privati, si aggiunge sia il costo per il mantenimento agli studi, sostenuto dagli studenti e dalle loro famiglie, sia il costo inteso in termini di mancato profitto (*costo opportunità*). La valutazione del costo teorico risulta problematica in quanto l'ultimo elemento di costo non è facile stimare: si tratterebbe, infatti, di valutare il «salario di equilibrio» al quale gli studenti rinunciano per investire in istruzione [Catalano *et al.* 1993].

Chi finanzia, dunque, l'istruzione universitaria? I costi vengono sostenuti da molteplici soggetti. In primo luogo, gli studenti, che provvedono alla copertura di una parte di spese per la produzione di servizi didattici, mediante le tasse universitarie, e di una parte di quelle di mantenimento mediante redditi correnti, risparmi o ricorrendo a sistemi di credito (i prestiti) o di sostegno agli studi (borse di studio); in secondo luogo, le famiglie, che contribuiscono al sostegno degli studenti sia in forma diretta, ovvero erogando somme di denaro ai propri figli, sia in forma indiretta, mediante il pagamento delle tasse; il terzo soggetto è costituito da istituzioni private, che possono agire sia dal lato dell'offerta, mediante donazioni ai produttori di istruzione, sia da quello della domanda, partecipando ai costi di mantenimento degli studenti mediante erogazione di borse di studio; in ultimo, lo Stato, che copre le spese di produzione e sostiene sia gli studenti che le loro famiglie mediante sistemi di supporto finanziario.

Investire in istruzione significa investire in capitale umano. Al contrario dei beni materiali, l'investimento nella formazione comporta un elevato tasso di rischio. Questo si compone di due fattori: da una parte vi è il rischio dello studente di non riuscire con successo negli studi (rischio di abbandono prima di aver ottenuto un titolo), dall'altra,

invece, vi è il rischio legato al mercato, ovvero associato alla variabilità della domanda di «prodotto finito» [Johnes 1993]. Riassumendo, l'istruzione può essere descritta con un bene privato, costoso e rischioso: ma ciò giustifica l'intervento pubblico. In realtà, le caratteristiche del bene generano delle criticità nel libero operare del mercato, tali da poter rendere opportuno un'azione regolatrice dello Stato.

Le ragioni economiche spiegano l'azione pubblica nel settore dell'istruzione superiore sono distinguibili in due tipologie (figura n. 1.2):

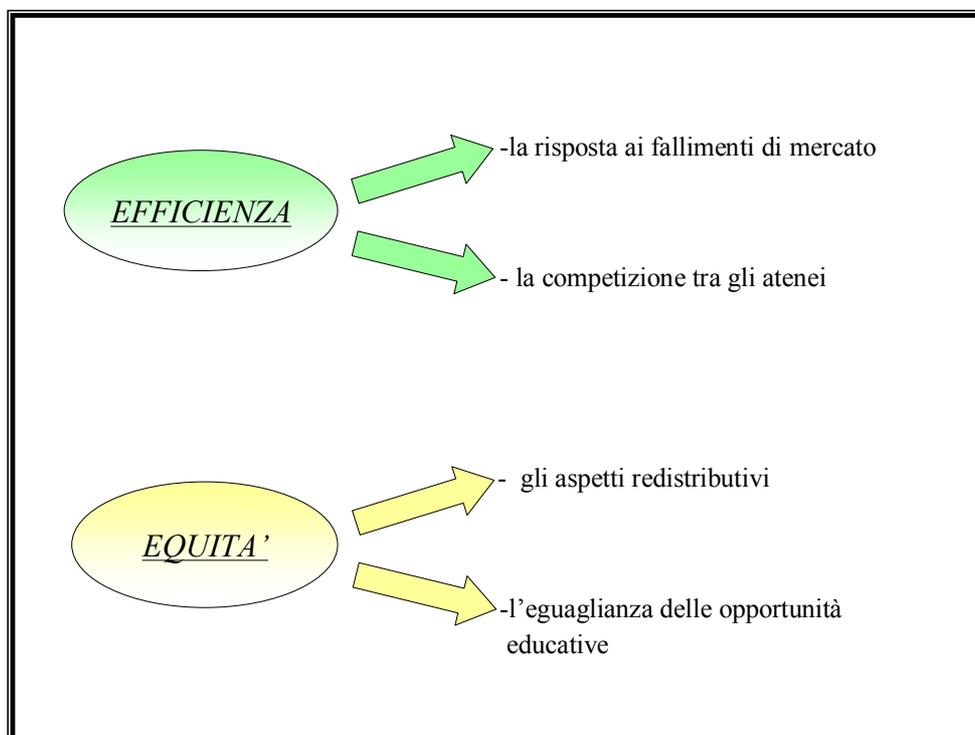
✓ *obiettivo allocativo* o di *efficienza economica*.

L'intervento dello Stato ha il compito di porre rimedio ad alcuni fallimenti del mercato: esternalità, imperfezione nel mercato dei capitali, rischio e asimmetrie informative.

✓ *obiettivo redistributivo*.

Lo Stato assolve alla funzione di tutela di pari opportunità dei cittadini, come si legge nell'art. 34 della Costituzione.

**Fig. n. 1.2 Le ragioni dell'intervento pubblico nell'istruzione universitaria**



### **1.3 L'obiettivo allocativo: i fallimenti di mercato**

#### *1.3.1 Le esternalità*

Alla produzione del bene istruzione sono associate delle esternalità positive: nel produrre istruzione si generano degli effetti positivi, non considerati né valutati, non solo sul diretto consumatore ma anche su un terzo soggetto, la società [Bosi 2000]. Se fosse un bene pubblico e se i benefici netti sociali superassero quelli privati, dovrebbe essere interamente finanziato attraverso il sistema fiscale, ma, essendo lo studente ad appropriarsi di parte dei benefici, in termini di migliori opportunità lavorative, guadagni più elevati e crescita culturale, i costi dovrebbero ricadere in parte anche su di lui.

La letteratura, tuttavia, è concorde nel riconoscere la ricaduta positiva che la formazione ha nei confronti della società, sia da un punto di vista culturale e sociale (maggior consapevolezza delle scelte politiche, maggior coesione tra gli individui, correlazione negativa tra educazione e criminalità, ecc.) sia da quello produttivo (maggior adattamento alle nuove tecnologie, effetti positivi sulla produttività, ecc.). Questi argomenti porterebbero a considerare come opportuno l'intervento pubblico: le famiglie, infatti, nell'investire in istruzione, non terranno conto di questi aspetti, fissando la spesa ad un livello inferiore rispetto a quello ritenuto socialmente efficiente. Nasce, però, il problema della valutazione dei benefici che l'istruzione apporta alla società: poiché non sono quantificabili, alcuni economisti li considerano irrilevanti [Friedman 1968; Schultz 1972; Windham 1972], mentre altri non ritengono questa argomentazione un buon motivo per ignorare le esternalità del bene e, quindi, la necessità di sovvenzioni pubbliche. Il problema, in quest'ultimo caso, diventa quello di costruire dei sistemi di supporto finanziario non distorsivi [Woodhall 1989].

#### *1.3.2 Le imperfezioni del mercato dei capitali*

La seconda ragione dell'intervento pubblico è costituita dal fallimento del mercato del credito e di quello assicurativo. Lo studente, infatti, agli occhi di un qualsiasi istituto di credito appare come un soggetto inaffidabile, poiché non è in grado di fornire alcuna garanzia che non sia quella della famiglia di appartenenza. Uno studente che desidera indebitarsi per mantenersi agli studi non può offrire come

garanzia l'ipoteca sul suo capitale umano, così come avviene per i mutui finalizzati all'acquisto di un immobile.

Quando un'assicurazione può essere offerta dal mercato e quando, invece, fallisce? L'assicurazione è un contratto secondo il quale un soggetto avverso al rischio ed esposto ad eventi rischiosi trasforma la probabilità di rischio in un evento certo, sostenendo un costo, chiamato premio. L'evento rischioso assume la forma di una variabile casuale e, affinché il mercato assicurativo non fallisca, deve verificarsi che:

1. il valore di tale probabilità sia inferiore o non molto prossimo all'unità,
2. non devono esistere fenomeni di asimmetria informativa,
3. per ciascun individuo, la probabilità di accadimento dell'evento rischioso deve essere indipendente da quella degli altri individui,
4. la probabilità deve essere stimabile in modo sufficientemente certo.

Tutte le volte che almeno una delle condizioni riportate non viene soddisfatta, il mercato da solo non può funzionare e necessita dell'intervento pubblico [Bosi 2000]. Ciò è quanto accade nel settore dell'istruzione: la soluzione al problema dell'accesso al credito è rappresentata proprio dall'azione pubblica: si potrebbe creare un mercato *ad hoc* in cui è l'istituzione pubblica a fornire le garanzie per lo studente. In tal modo, il mercato continuerebbe a funzionare e la sovvenzione si riconduce ai costi per l'istituzione di un fondo di garanzia e ai costi amministrativi [Catalano *et al.* 1993].

### 1.3.3 Il rischio

Un'ulteriore causa del fallimento del mercato è il rischio. Lo studente, nello scegliere se investire in formazione e in quale tipo di specializzazione, incorre in un duplice rischio: da una parte si scontra contro l'incertezza di concludere con successo la carriera scolastica, dall'altra, invece, la scelta potrebbe rivelarsi infelice dal punto di vista della richiesta di mercato. Se, infatti, al tempo  $t$  il mercato manifesta un'elevata domanda di chirurghi, la cui durata del corso di studi è pari a  $n$  anni, lo studente, anche alla luce delle sue preferenze, potrebbe essere invogliato a scegliere un percorso di studi in medicina. Nell'effettuare la scelta, lo studente si carica del rischio che al tempo  $t + n$  la domanda di chirurghi sia diminuita o, al limite, azzerata e quindi, che l'investimento non renda in termini di maggiori opportunità di lavoro e di redditi più elevati.

Per quanto riguarda il rischio di abbandono degli studi, può essere superato mediante il ricorso al mercato assicurativo: aggregando il rischio dei singoli si riduce la volatilità del rischio individuale. Riducendo il rischio, si favorisce l'investimento in istruzione.

#### *1.3.4 Le asimmetrie informative*

Uno dei motivi che porta al fallimento del mercato assicurativo è rappresentato dalle asimmetrie informative. La presenza di asimmetrie informative porta a comportamenti opportunistici nell'interazione tra due parti: se questi comportamenti si manifestano prima della negoziazione, si parlerà di selezione avversa, se invece si manifestano dopo, si parlerà di azzardo morale.

Con l'azzardo morale vi è il rischio che l'assicurazione modifichi il comportamento dell'assicurato, il quale opererà in modo tale da favorire l'avverarsi dell'evento contro cui si è assicurato. In particolare, nel caso dello studente, potrebbe verificarsi o che lo studente non si impegni nello studio, così da far aumentare la probabilità di interruzione della carriera scolastica, o che lo studente scelga lavori poco remunerativi, ma che presentano altri benefici.

Con la selezione avversa, invece, si corre il rischio che l'assicurazione attragga coloro ai quali è associata una elevata probabilità di manifestazione dell'evento. Se esistesse un'assicurazione per la nascita di un figlio, per esempio, verrebbe sottoscritta da tutte le donne che nel breve periodo pensano di diventare mamme! Nel settore dell'istruzione, invece, un'assicurazione sull'insuccesso negli studi o su basse remunerazioni future, risulterebbe più appetibile per coloro che non hanno una grande predisposizione allo studio o per coloro che non aspirano a elevati redditi futuri, quanto ad altri tipi di benefici non pecuniari.

In queste circostanze esiste asimmetria informativa, poiché il principale non possiede informazioni sufficienti sui potenziali assicurati, né ha i mezzi per poter selezionare gli studenti più capaci o più orientati alla scelta di un lavoro altamente remunerativo dal punto di vista del reddito. Quindi, all'impresa assicuratrice, non resta che fissare un premio uguale per tutti e calcolato sulla base del rischio medio. Ciò comporta che il rischio sarà ritenuto conveniente per coloro che presentano un alto

rischio, e lo sarà meno per gli altri, i quali, quindi, potrebbero decidere di non sottoscrivere l'assicurazione. In tal modo, il rischio medio aumenta e, proporzionalmente, aumenterà anche il premio, con conseguenze di esclusione dei soggetti a minor rischio e contrazione del mercato [Catalano *et al.* 1993].

Questi fallimenti di mercato hanno limitato l'accesso alle imprese private nel settore dei prestiti e in quello assicurativo e hanno portato all'intervento pubblico nell'ambito dell'istruzione. Ma, come consiglia la teoria economica, l'azione pubblica non deve essere orientata all'erogazione di sovvenzioni, quanto alla implementazione di programmi di prestito combinati con forme assicurative. Tali programmi, inoltre, devono essere estesi in modo tale da diversificare il rischio<sup>1</sup>.

#### **1.4 L'obiettivo redistributivo**

La necessità di fornire pari opportunità di crescita culturale e mobilità sociale è uno dei principali obiettivi della politica pubblica nel settore dell'educazione. Poiché le risorse non sono equamente distribuite tra le famiglie, anche in presenza di un perfetto funzionamento del mercato dei capitali, ci saranno sempre delle differenze sul grado di istruzione che i figli potranno raggiungere in un mercato privato dell'istruzione. Queste differenze ricadranno sui figli stessi in termini di diverse opportunità di reddito future, e risulteranno, quindi, al di sopra del loro controllo. Queste considerazioni giustificano l'azione pubblica, che può intervenire o fornendo direttamente i servizi educativi, o mediante sovvenzioni sia dal lato della domanda di istruzione che dal lato dell'offerta [Poterba 1994].

Ma la garanzia di pari opportunità educative non risponde unicamente a esigenze socio-politiche, in realtà può essere considerata anche in termini di maggiore efficienza. La distribuzione delle capacità dei soggetti, infatti, non è correlata alla distribuzione del reddito e poiché i benefici legati all'istruzione saranno tanto maggiori quanto più potranno accedervi gli studenti dotati, ne consegue che la possibilità di poter pagare i servizi educativi non garantisce uno strumento efficiente di allocazione [Catalano *et al.* 1993]. Ciò si traduce nel nostro ordinamento nel principio che l'accesso all'istruzione

---

<sup>1</sup> Il tema è analizzato in maniera approfondita nel terzo capitolo.

universitaria debba essere garantito anche ai «...*capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi...*» [art. 34 della Costituzione].

Il concetto di eguaglianza può assumere diversi, e talvolta inconsistenti, significati: eguaglianza di prezzo al quale i consumatori possono comprare un determinato servizio, eguaglianza di quantità del servizio consumato dalle diverse famiglie o, ancora, eguaglianza dei risultati nel consumo di un servizio [Zeckhauser 1986]. Inoltre, le diverse accezioni del concetto di uguaglianza si differenziano a seconda che si riferiscano a tutti gli individui, o agli individui che presentano le stesse capacità o alla media di coloro che appartengono ai diversi gruppi sociali [Le Grand 1982].

Le domande che nascono nell'affrontare gli aspetti redistributivi, riguardano le modalità di intervento più efficienti per garantire a tutti l'accesso all'università. Considerare sistemi ad accesso gratuito, ovvero senza il pagamento di tasse di iscrizione, potrebbe non risultare un sistema equo di finanziamento. Se, infatti, i benefici netti risultano più favorevoli ai ricchi che non ai poveri, allora sarebbe più efficiente aumentare le tasse universitarie, destinando maggiori sovvenzioni agli studenti più poveri.

Una complicazione che deriva dall'utilizzo di sistemi di sostegno è che la redistribuzione non avviene solo tra le diverse classi sociali, ma anche tra le generazioni. Questi, infatti, comportano un trasferimento dai contribuenti (che comprendono sia quelli che hanno figli all'università e sia quelli che non ne hanno) agli studenti (figli) che sono i diretti beneficiari dei sussidi. Sarebbe più corretto legare il supporto ai redditi futuri dello studente, piuttosto che a quelli correnti della famiglia [Catalano *et al.* 1993].

## Capitolo secondo

### LA TEORIA DEL CAPITALE UMANO

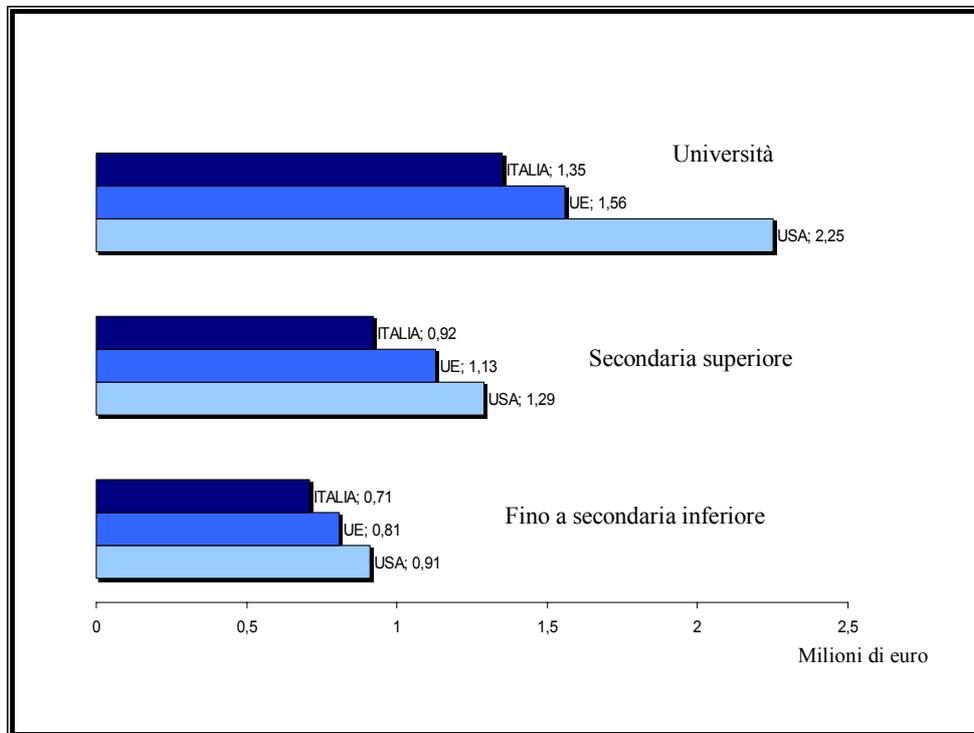
#### 2.1 Alle origini della teoria

L'istruzione veniva tradizionalmente considerata dagli economisti come un bene di consumo, legato alle preferenze degli agenti, al reddito delle famiglie e ai costi ad esso associati. Bisognerà aspettare fino alla pubblicazione del testo di Becker (1964), per passare dal concetto di bene di consumo a quello di bene su cui investire.

In generale, gli agenti economici razionali operano in modo da massimizzare la propria utilità: ogni volta che essi effettuano una scelta, data una certa disponibilità di risorse, mirano a selezionare l'alternativa che rende massima la utilità. La domanda di un bene esiste solo se esso genera utilità. Ciò è quanto accade per l'istruzione: lo studente "domanda" istruzione non solo per ottenere oggi una gratificazione istantanea (bene di consumo), ma, in un'ottica di lungo periodo, per acquisire le conoscenze necessarie ad aumentare la propria produttività sul lavoro e le remunerazioni future attese (bene di investimento); l'agente, investirà in capitale umano fino a quando i benefici e i costi marginali dell'investimento si eguaglieranno.

Vi sono però alcuni elementi che distinguono l'istruzione da un qualsiasi altro bene durevole. Innanzitutto, per quanto riguarda la misurazione del rendimento dell'investimento si può affermare che, tralasciando l'elemento di consumo, al crescere del livello di istruzione crescerà anche il valore attuale dei redditi da lavoro [Johnes 1993]. Recenti studi hanno dimostrato che il tasso interno di rendimento (Irr, reale dopo le tasse) dell'investimento incrementale sia in istruzione terziaria sia in quella secondaria superiore è nella media europea di circa 12%: ciò significa che un ragazzo che investe negli studi superiori otterrà in media un ritorno del 12% e altrettanto accadrà ad un diplomato che si laurea.

**Fig. n. 2.1 Il rendimento dello studio 2002: alcuni paesi a confronto**



Fonte: A.T. Kearney 2003.

La figura n. 2.1 mostra gli incrementi di reddito in milioni di euro, ottenuti nell'intera vita lavorativa grazie al diploma o alla laurea. In una recente ricerca<sup>1</sup> A.T. Kearney (2003), svolta in collaborazione con il Ministero per l'Istruzione, per ciascun paese europeo è stato stimato il capitale umano come valore attuale netto dei redditi futuri attesi per il livello di istruzione lungo l'arco della vita lavorativa (dall'ingresso nel mondo del lavoro fino al pensionamento, al netto degli eventuali periodi di disoccupazione). In altri termini, è stata stimata la «speranza» di reddito (attualizzato ad oggi) di un neo-laureato a diversi livelli di istruzione. I risultati, espressi in valori monetari, sono ancora più convincenti dell'Irr riportato nel grafico sopra: un neo-laureato in Italia può aspettarsi di guadagnare in media oltre 1,3 milioni di Euro (attualizzati ad oggi), ovvero il 90% in più rispetto ad un suo coetaneo che ha smesso gli

studi prima del diploma e il 48% in più di colui che non ha concluso la carriera universitaria. Questo rappresenta solo la media e non contempla ulteriori opportunità post-laurea [A.T. Kearney 2003].

Precedenti ricerche avevano evidenziato la correlazione positiva tra livello di istruzione e livello di reddito: resta aperto l'interrogativo se un alto livello di reddito sia il frutto di elevato grado di istruzione o se quest'ultimo dipenda fortemente dal livello di reddito. Queste considerazioni pongono l'accento sul problema del finanziamento dell'istruzione [Catalano *et al.* 1993].

Il secondo elemento che contraddistingue l'istruzione dagli altri beni durevoli è rappresentato dai costi per l'investimento: nel caso dell'istruzione, infatti, i costi riguardano un orizzonte temporale ben più lungo rispetto all'acquisto di un qualsiasi altro bene; ciò comporta una spesa sia in termini di tempo (costo opportunità) che di denaro. Tradotto in cifre, potremmo dire che laurearsi in dieci anni anziché in cinque comporta, oltre ad una crescita dei costi per lo studio, un costo opportunità di oltre 100.000 euro di minori stipendi, una probabilità elevata di essere poco ricercati dalle aziende e quindi ritorni decisamente inferiori [A.T. Kearney 2003].

L'ultimo elemento è costituito dai benefici: le conoscenze e la capacità risultano particolarmente durevoli in quanto, se costantemente esercitate, non sono soggette a deprezzamento.

Tutti e tre gli aspetti considerati sono caratterizzati da un fattore comune: il tempo. Quando si parla di istruzione non si può limitare l'orizzonte temporale al presente, ma, come apparirà di seguito, il processo di investimento in istruzione e formazione professionale deve essere inserito in una prospettiva temporale ben più lunga che coinvolge i flussi attualizzati di costi e benefici futuri.

---

<sup>1</sup> La ricerca è stata effettuata in collaborazione con il Miur, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in vista del semestre italiano di presidenza europea. La pubblicazione sarà diffusa il 29 ottobre 2003, in occasione di una specifica iniziativa del Ministero.

## 2.2 L'istruzione come investimento in capitale umano

### 2.2.1 *Il capitale umano: caratteristiche generali*

Il termine capitale umano racchiude tutte le conoscenze, le esperienze e le capacità che un individuo acquisisce e che «offrirà» al mercato in cambio di remunerazioni. Dal punto di vista delle aziende, il capitale umano rappresenta tutte le risorse umane qualificate che partecipano ai processi produttivi. L'individuo accumula conoscenze e, a fronte di uno stock di capitale umano, otterrà un flusso di redditi relazionato ai costi di acquisizione sostenuti.

Così come avviene per il capitale fisico, il capitale umano è una risorsa prodotta e può essere accumulato, ricorrendo a un processo di investimento che porta a rinunciare ai redditi presenti e al consumo immediato in cambio di benefici futuri. Inoltre, analogamente al capitale fisico, anche quello umano, se non costantemente esercitato, potrebbe andare incontro a fenomeni di obsolescenza e deprezzamento, dovuti sia al progresso delle conoscenze sia alla possibilità di perdere informazioni nel tempo [Praussello e Marengo 1996].

Un'altra analogia con il capitale fisico è costituita dal fatto che, a seconda della funzione di produzione, i rendimenti ad esso associati risultano variabili, ovvero la produttività marginale può essere crescente, costante o decrescente.

La differenza tra i due tipi di capitale, invece, è rappresentata dalle caratteristiche di titolarità dei diritti e dalla liquidità. Il capitale umano è illiquido, appartiene solo alla persona e non può essere separato da essa.

### 2.2.2 *Il capitale umano: un'allocazione delle risorse tra consumo e risparmio*

I soggetti razionali tendono ad allocare le risorse disponibili fra consumo e risparmio, tenendo conto dei redditi futuri e considerando un certo orizzonte temporale. Le teorie principali sull'allocazione delle risorse si devono a Friedman (1957) con la teoria del *reddito permanente* e a Ando-Modigliani (1963) con la teoria del *ciclo vitale*.

Secondo Friedman, un soggetto razionale distinguerà il proprio reddito tra consumo e risparmio così da massimizzare l'utilità nei diversi intervalli di tempo presi in considerazione (*allocazione intertemporale ottima della spesa*). Ciò significa che

L'individuo non pianifica il consumo in funzione del reddito corrente, ma in relazione a una stima del suo reddito permanente, atteso cioè nel lungo periodo. Ne consegue che una qualsiasi variazione del reddito giudicata transitoria non influisce sul consumo ma solo sul risparmio.

Secondo la teoria del ciclo vitale di Ando-Modigliani, al contrario di Friedman che concentra la sua attenzione sulla formazione delle aspettative di reddito di lungo periodo, gli individui pianificano le decisioni di allocazione delle risorse in modo da assicurarsi un livello medio di consumo per tutta l'esistenza, risparmiando in gioventù così da poter consumare durante la vecchiaia. In base a questa impostazione, il soggetto durante la vita attiva risparmierà e accumulerà ricchezza per far fronte periodo di vita non attiva di decumulo, ricorrendo, nella fase di formazione, anche all'indebitamento contro garanzia dei guadagni futuri. Il capitale umano rappresenta quindi una forma di impiego del risparmio: accumulato nella fase iniziale del ciclo di vita dell'individuo (che se necessario potrà anche indebitarsi), genererà lo stock di conoscenze tale da poter garantire un flusso di redditi durante la fase lavorativa e quindi un accumulo di ricchezza, soggetta a decumulo nella fase finale della vita.

### *2.2.3 Il capitale umano: costi e benefici*

Dato un certo orizzonte temporale, un soggetto economico, nell'effettuare una scelta, seleziona tra le alternative disponibili quella che massimizza la propria utilità. Quanto uno studente dovrà investire in istruzione per soddisfare le sue aspettative, massimizzando la propria funzione di utilità? Ciò si traduce nel definire una relazione tra costi attuali e benefici futuri in un'ottica di lungo periodo. I costi sono rappresentati e dalle spese sostenute per acquisire le conoscenze (spese dirette di formazione) e dai mancati guadagni dovuti all'impiego del tempo in istruzione; i benefici invece sono costituiti sia dalle remunerazioni in termini di denaro che di quelle che la disponibilità di capitale umano consentirà in futuro di ottenere [Praussello e Marengo 1996]. Consideriamo un generico individuo. Nella costruzione di un modello base che esprima la teoria del capitale si indicherà con  $\omega_\tau$  le remunerazioni al tempo  $\tau$ , direttamente proporzionali allo stock di capitale accumulato  $M_\tau$ :

$$2.1] \quad \omega_\tau = R_m M_\tau.$$

dove  $R_m$  indica la rendita del capitale umano.

Lo stock di capitale può essere considerato in termini di variazione ( $\Delta$ ) dovuta da una parte all'apporto di nuove conoscenze e dall'altra alla perdita di quelle già acquisite in quanto soggette a fenomeni di obsolescenza o di deprezzamento:

$$2.2] \quad \Delta M_\tau = f(\tau_m) - \delta M_{\tau-1}$$

dove  $f(\tau_m)$  rappresenta la funzione di trasformazione del tempo in unità incrementali di capitale umano e  $\delta$  esprime il tasso di deprezzamento dello stock di capitale accumulato fino all'istante di tempo precedente ( $\tau-1$ ).

In questo quadro, l'individuo investirà in capitale umano fino a quando i vantaggi supereranno o saranno almeno uguali ai sacrifici dell'investimento. Attualizzando costi e benefici all'istante iniziale dell'investimento e assumendo che le funzioni dei costi e dei benefici siano continue, è possibile valutare la condizione perché l'investimento avvenga:

$$2.3] \quad \int_0^t c_\tau e^{-\sigma\tau} d\tau \leq \int_t^T \omega_\tau e^{-\sigma\tau} d\tau$$

dove l'intervallo  $[0, t]$  rappresenta la fase del ciclo di vita in cui avviene la formazione (fissando in un generico istante 0 l'inizio dell'istruzione) mentre quello  $[t, T]$  rappresenta la fase di vita lavorativa (con T che rappresenta l'istante di tempo in cui avviene il pensionamento); l'integrale indica la somma delle due funzioni nei relativi intervalli tempo e  $e^{-\sigma\tau}$  rappresenta il fattore di sconto relativo al tasso  $\sigma$ . Dalla relazione 2.3] si evince che il soggetto continuerà ad investire in capitale umano fino a quando il valore attuale dei costi  $c$  di acquisizione, relativi all'intervallo  $[0, t]$ , sarà minore o al limite uguale al valore attuale dei redditi o dei benefici  $\omega$  attesi nell'intervallo  $[t, T]$ , ciò significa che, affinché esista domanda di istruzione, il tasso di rendimento deve essere positivo.

Questo rappresenta un modello elementare di analisi dell'investimento in capitale umano, dal quale è possibile trarre alcune importanti osservazioni. In primo luogo, a parità di ogni altra condizione, il rendimento dell'istruzione è crescente rispetto al differenziale tra  $T$  e  $t$ , ovvero, tanto più è lungo l'arco di tempo dedicato al lavoro e, quindi, all'accumulo di reddito, tanto maggiore sarà il rendimento. Da ciò è facile evincere che, poiché l'istante  $T$  è fisso (per limiti di legge o per fattori naturali), mentre l'istante di inizio dell'istruzione ( $t=0$ ) è variabile, conviene concentrare la formazione di capitale umano in età molto giovane.

In secondo luogo, quanto più bassi saranno i costi  $c$  e quanto più alti saranno i benefici  $\omega$ , tanto più converrà investire in istruzione: ciò spiega perché lavoratori più anziani che percepiscono un reddito più alto in virtù degli anni di servizio e della loro esperienza, saranno poco incentivati a investire in capitale umano (il costo opportunità relativo al mancato reddito risulterebbe essere troppo alto); al contrario, un alto tasso di disoccupazione giovanile abbasserebbe il costo opportunità relativo alla rinuncia a remunerazioni presenti, con conseguente aumento della domanda di istruzione.

Per ultimo, quanto più grande risulta essere il tasso di interesse  $\sigma$ , tanto più elevato risulterà il costo dell'istruzione e, quindi, a parità di ogni altra condizione, si assisterà ad una riduzione della domanda [Praussello e Marengo 1996].

#### 2.2.4 *Capitale umano: forme e tipologie*

Nei paragrafi precedenti si è fatto riferimento allo stock di capitale umano, inteso come insieme di capacità e conoscenze possedute da un individuo in un determinato istante di tempo. E' necessario a questo punto della trattazione effettuare una distinzione dello stock di capitale umano in due componenti: capitale generale e capitale specifico.

Il *capitale umano generale* è costituito dall'insieme delle conoscenze trasferibili in qualunque ambito lavorativo senza perdita di valore: ciò significa che un soggetto con un consistente bagaglio di capitale umano generale interesserà un elevato numero di datori di lavoro.

Il *capitale umano specifico*, invece, rappresenta la componente di capitale umano che può essere sfruttata in modo produttivo solo all'interno dell'impresa, in cui è

maturata: di conseguenza un lavoratore dotato di un certo livello di capitale specifico risulterà appetibile per l'impresa che lo occupa, ma meno interessante per le altre aziende.

La formazione dei due tipi di capitale acquista importanti connotazioni sia per quanto riguarda la distribuzione dei costi sia per i soggetti investitori. Analizziamo il caso di un lavoratore dotato unicamente di capitale umano generale e ipotizziamo che il mercato del lavoro sia perfetto. Trattandosi di capitale generale, il lavoratore avrà un'elevata capacità produttiva e sarà un soggetto interessante per tutte le imprese. In condizioni di perfetta concorrenza, il salario eguaglierà la produttività marginale e, nel caso in questione, lo stock di capitale posseduto permetterà al lavoratore di ottenere il maggior salario possibile. Poiché però il soggetto potrà cambiare lavoro in qualsiasi istante e senza costi, l'impresa non sarà incentivata a partecipare ai costi dell'investimento perché potrebbero rivelarsi «a fondo perduto» (ossia il lavoratore potrebbe trasferire in un'altra impresa le conoscenze acquisite). Concludendo potremmo dire che l'impresa non interviene nella formazione di capitale umano generale (che quindi risulterà unicamente a carico del singolo lavoratore) [Praussello e Marengo 1996].

Consideriamo adesso il lavoratore che desidera aumentare la componente di capitale umano specifico. Poiché l'aumento della produttività ricadrà non solo su lavoratore (in termini di aumento del salario) ma anche sull'impresa in cui lavora, essa dovrà contribuire ai costi di formazione. In questo secondo caso quindi il costo dell'investimento viene ripartito tra il lavoratore e l'impresa, poiché entrambi ottengono benefici.

In questo contesto, la distinzione tra capitale umano generale e quello specifico risulta importante in quanto spiega perché lo studente rinunci a un reddito nel periodo in cui è impegnato a tempo pieno per investire in capitale umano.

### **2.3 Il capitale umano e la discriminazione economica**

Al fine di valutare l'efficacia dell'investimento è importante tener conto del legame che intercorre tra costo per la formazione e guadagno futuro atteso. In questo

paragrafo si cercherà di analizzare brevemente e di fornire spunti di riflessione sul problema della discriminazione economica sulla base di criteri di sesso, età, appartenenza etnica e su come questo fenomeno influenzi la scelta dell'investimento in capitale umano.

Il reddito futuro atteso può essere diverso a seconda della categoria a cui il soggetto appartiene: ciò comporta che, a parità di stock di capitale posseduto, la scelta di investimento potrebbe risultare diversa.

In una ricerca è stato analizzato il differenziale dei salari tra lavoratori bianchi e di colore: negli Stati Uniti, la discriminazione è imputabile alle diverse capacità derivanti da fattori antecedenti all'inserimento nel mondo del lavoro, quali l'ambiente scolastico e familiare in cui i giovani dei due gruppi sono vissuti [Neal e Johnson 1995].

Un'altra forma di discriminazione è quella a danno della forza femminile: secondo alcune teorie le donne sposate mostrano un minor attaccamento al lavoro di quanto non accada per gli uomini e, secondo alcuni dati empirici, le retribuzioni delle donne che non sono mai state sposate sono abbastanza vicine a quelle degli uomini [Mincer e Polachek 1974]. Secondo questo approccio, tenuto conto che il valore di un investimento aumenta con il suo tasso di utilizzazione, le donne sposate, che ricoprono, quindi un duplice ruolo sia nell'ambito della famiglia che in quello lavorativo, sono meno incentivate ad investire in risorse umane da utilizzare sul mercato delle professioni, privilegiando l'investimento in capacità non di mercato. Rispetto alla forza lavoro maschile, quindi, i diversi incentivi si traducono in diverse capacità, minor valore dell'investimento in capitale umano e, conseguentemente, retribuzioni meno elevate.

Un'altra impostazione teorica spiega la differenza dei salari tra i diversi gruppi di lavoratori come conseguenza di informazione imperfetta. Accade, infatti, che al momento dell'assunzione di un individuo, il datore di lavoro non possiede alcuna informazione circa le sue effettive capacità, né sa valutare se il lavoratore assunto gli permetterà di recuperare le spese di formazione o se esso abbandonerà anzitempo l'impresa. In tale circostanza, il sesso, l'età, l'appartenenza etnica, lo stato civile costituiscono le uniche informazioni certe a disposizione del datore di lavoro. Secondo uno studio, le categorie delle donne, dei giovani, dei non bianchi e così via, si posizionano nella scala delle assunzioni più in basso rispetto agli uomini adulti bianchi, determinando in tal modo una sorta di discriminazione statistica [Thurow 1975]. Questo

approccio, tuttavia, non spiega il motivo per cui esistono delle difficoltà di far carriera per il singolo individuo appartenente a gruppi minoritari: ciò, infatti, non dovrebbe accadere visto che, nel caso della crescita all'interno dell'azienda, il datore di lavoro può effettuare una valutazione delle qualità e capacità dell'individuo.

Secondo altre teorie, la segmentazione dei mercati del lavoro si basa sull'esistenza di vincoli istituzionali che consentono a coloro che appartengono a gruppi maggioritari di sfruttare meglio il mercato in termini di impieghi garantiti, retribuzioni più elevate e creando una classe omogenea che esclude le forze marginali [Piore 1975].

## **2.4 Il capitale umano e la crescita economica**

L'interpretazione più diffusa nella letteratura economica sul legame tra capitale umano e sviluppo è che questo ricopre una duplice funzione all'interno della crescita economica. Da una parte, inteso come stock di capacità derivanti dalla formazione e dall'addestramento, costituisce un input per la produzione totale di un paese (in termini di PIL), dall'altra, inteso come insieme di conoscenze, comporta una crescita dal punto di vista dell'innovazione [Mincer 1989].

Le teorie sul legame tra il capitale umano e lo sviluppo economico, tuttavia, non sono sempre concordi: alcuni, infatti, nell'era della globalizzazione, attribuiscono al capitale umano un valore determinante per il benessere e l'occupazione di un paese nella competizione mondiale [World Bank 1995], altri, invece, riconoscono al capitale umano il solo compito di assegnare forza lavoro ai posti disponibili.

In ogni caso, non può essere sottovalutato il ruolo che capitale umano e istruzione rivestono nel processo di crescita. Tra i modelli dinamici che illustrano questi legami, sono interessanti quelli che descrivono il sentiero di equilibrio sulla base di ipotesi diverse di livello di capitale umano accumulato all'inizio del processo. Se tale soglia non supera un certo valore, si verifica una dinamica tale per cui le famiglie generano molti figli e investono poco in istruzione; al di là di tale soglia, invece, si ha il fenomeno opposto: maggiori investimenti in istruzione e famiglie più contenute in termini di numerosità. Nel primo caso il valore del tasso di crescita sarà più basso rispetto al secondo [Tedeschi 1994].

Nei primi anni novanta, nuove teorie hanno sottolineato il significativo contributo del capitale umano nella crescita economica. La *teoria della crescita endogena*, ha portato alla definizione di nuovi modelli in cui la crescita viene spiegata mediante l'accumulo di uno o più fattori caratterizzati da rendimenti non decrescenti, anche in presenza di esternalità che vanno a vantaggio dell'intero sistema economico. Secondo tali teorie, il capitale umano è uno di questi fattori, caratterizzato anche da esternalità positive. Ad esempio, il fatto che in una determinata area geografica sia presente una buona università, comporta dei benefici per tutto il sistema produttivo di quella zona, che può contare su risorse umane di livello elevato [Praussello e Marengo 1996].

In conclusione, nonostante le diverse teorie e i diversi approcci che la letteratura economica ci propone, si può affermare che esiste un forte legame tra capitale umano e sviluppo economico di un paese, anche se non sempre questa teoria appare empiricamente verificata.

## Capitolo terzo

### LA POLITICA ECONOMICA

### DELL'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA

Nel primo capitolo sono state analizzate le ragioni dell'intervento pubblico nel settore dell'istruzione universitaria. Esse sono numerose e dipendono sia dalla funzione redistributiva alla base della politica pubblica, sia dall'esistenza di fallimenti di mercato in questo settore. Gli obiettivi che l'istituzione pubblica si pone sono obiettivi di equità, in termini di redistribuzione di risorse e di uguaglianza delle opportunità educative, e di efficienza, al fine di correggere i fallimenti di mercato e favorire la competizione tra gli atenei.

In questo ambito, l'intervento dei poteri pubblici può manifestarsi in molteplici forme. In questo capitolo verranno presi in esame i possibili strumenti di intervento del settore pubblico e dal lato dell'offerta (sussidi, buoni governativi, fornitura pubblica diretta) e dal lato della domanda di istruzione (borse di studio, prestiti d'onore e tassa sul laureato). In particolare, si cercherà di mettere in luce i contesti di mercato in cui questi strumenti si collocano, i vantaggi e gli svantaggi che ne derivano e il loro possibile impiego separato o congiunto, tale da massimizzare gli effetti delle politiche adottate dal settore pubblico.

Nella valutazione degli strumenti disponibili, il regolatore pubblico darà la preferenza alla *policy* che porterà ad un livello più elevato di benessere sociale. La scelta tra le varie alternative dipende non solo dalla necessità di porre rimedio ai fallimenti di mercato, ma anche dai costi delle diverse tipologie di strumenti e dalla capacità del regolatore di ottenere le informazioni necessarie per una buona riuscita dell'intervento. L'azione pubblica, quindi, ha senso solo quando i costi ad essa associati

non superano i benefici derivanti dalla correzione del fallimento di mercato (*fallimento del governo*).

### **3.1 Gli interventi dal lato dell'offerta**

#### *3.1.1 I sussidi*

Il bene istruzione genera benefici netti sociali superiori a quelli privati, quindi lo Stato, per raggiungere il livello di ottimo economico, può intervenire mediante un sistema di *sussidi*, così da partecipare al costo dell'istruzione [Catalano *et al.* 1993].

Quando sono presenti esternalità positive, uno strumento utilizzato per contenere il prezzo e raggiungere il livello di offerta socialmente efficiente è il *sussidio alla Pigou*. In generale, Pigou valuta il valore del sussidio, ovvero dell'esternalità associata alla produzione di un bene, pari al costo marginale esterno, così da riportare il produttore al livello efficiente di produzione. Nel caso del bene istruzione, si genera una divergenza tra il costo marginale privato e il costo marginale sociale: ciò comporta la necessità di un sussidio, inteso come premio alla produzione di istruzione, che porti l'offerta al livello ritenuto socialmente ottimo. Utilizzando gli strumenti della politica economica, quali appunto i sussidi diretti, incentivi alla produzione di servizi, crediti di imposta o riduzione dell'imposizione fiscale, è possibile ridurre il costo privato dell'acquisto di istruzione. L'efficacia del sussidio dipende in modo critico dall'elasticità della domanda del bene sussidiato rispetto al prezzo. Infatti, quando questa elasticità è bassa, quando si opera in condizioni di incertezza dell'elasticità o, ancora, quando c'è un'ampia divergenza nella percezione dell'elasticità tra le famiglie, il sussidio (in termini di riduzione del prezzo) risulta inopportuno [Poterba 1994].

Le stime empiriche dell'elasticità della domanda rispetto al prezzo non sono univoche. Gli studi sulla domanda di istruzione, solitamente, confrontano la spesa pubblica sostenuta in diverse città e si basano sul modello dell'*elettore mediano*, secondo cui in ogni città la spesa è pari al livello domandato dall'elettore mediano corrispondente. Un simile approccio, però, comporta delle criticità: non ultime l'influenza delle istituzioni politiche sui livelli di spesa e i problemi relativi alla scelta dei criteri di spesa in presenza di concorrenza imperfetta.

Il vantaggio principale di un sistema di sussidi è rappresentato dalla libertà delle famiglie nella scelta dei servizi - e dei livelli di utilizzo degli stessi - che meglio rispondono alla soddisfazione delle proprie preferenze: in tal modo, si ha un effetto positivo sul benessere dei consumatori. Tuttavia, un tale sistema induce le famiglie a riorganizzare la propria spesa non sussidiata così da farla diventare oggetto del sussidio, creando una distorsione nel comportamento e negli effetti stessi dello strumento. In primo luogo, ciò comporta che il costo del sussidio può essere maggiore del tasso del sussidio per l'ammontare effettivo dell'attività sussidiata. In secondo luogo, nell'intento di garantire un livello minimo di servizi, le istituzioni pubbliche potrebbero incorrere nel rischio di sussidiare delle «pseudotransazioni», ovvero dei servizi creati dal mercato che hanno gli attributi per essere sussidiati ma che non rispondono agli obiettivi dell'autorità pubblica [Poterba 1994].

Un sistema di sussidi inserito nel sistema fiscale, origina due tipi di problemi. Innanzitutto, un sistema che consente la deducibilità dal reddito imponibile di alcune spese, comporta un maggior vantaggio marginale sul prezzo pagato dalle famiglie ad alto reddito rispetto a quelle a basso reddito in quanto, trattandosi di imposte progressive, le prime risparmieranno un'imposta più elevata rispetto alle seconde. Inoltre, il tasso effettivo del sussidio dipende dalle eventuali modifiche effettuate dal legislatore, le quali potrebbero introdurre un disallineamento tra il tasso del sussidio e l'obiettivo di rimediare al fallimento del mercato.

Le principali tipologie di sistemi di sussidi nel settore dell'istruzione sono due: il primo modello è volto a coprire l'intero ammontare dei costi di istruzione sia diretti, intesi come la somma dei costi di mantenimento e la tasse di frequenza, che indiretti, intesi come mancato reddito; il secondo, invece, tende a minimizzare il livello del sussidio, senza, però, ridurlo a zero, sia per motivo di equità che per le caratteristiche di esternalità che il bene presenta. In realtà, i modelli applicati rappresentano delle soluzioni intermedie tra i due modelli sopra esposti.

### *3.1.2 I buoni governativi (vouchers)*

Un'alternativa ai sussidi è il buono governativo, finalizzato all'acquisto di un particolare bene o servizio da parte delle famiglie. Il principio alla base di questo

strumento è molto semplice: mediante i buoni, il governo dà ai consumatori la possibilità di scegliere e utilizzare il servizio più in linea con le loro preferenze. In tal modo si favorisce la competizione nel mercato dei fornitori di servizi: in particolare, le scuole migliori, o meglio quelle percepite come migliori dai consumatori, vedranno aumentare la domanda dei loro servizi e risponderanno con un incremento dell'offerta, al contrario, le scuole percepite come peggiori a seguito di una diminuzione della domanda dovranno ridurre l'offerta. Proprio in virtù di questa caratteristica, il buono governativo ha trovato un terreno fertile proprio nelle teorie degli economisti più aperti al libero mercato: Friedman (1957), Peacock e Wiseman (1964), West (1967), Gorman (1986) e Kelly (1989) vedono nel buono governativo una valida leva di mercato, capace di aumentare l'efficienza del sistema scolastico [Johnes 1993].

Il vantaggio dei buoni è costituito dalla proprietà di assicurare un consumo universale e, quindi, dalla possibilità di poter controllare direttamente il livello totale di consumo. Inoltre, con tale strumento, il decisore pubblico può perseguire gli obiettivi di equità che stanno alla base della politica pubblica. Tale forma di intervento, infatti, risulta particolarmente efficace quando l'obiettivo è l'equità dei risultati piuttosto che l'equità delle opportunità di partenza.

Esistono due grandi classi di buoni governativi: quelli *aperti* sono richiesti da ciascun soggetto per il consumo di un livello minimo di un servizio; quelli *chiusi*, invece, sono riferiti ad una determinata tipologia di bene o servizio che può essere consumato. Questi ultimi consentono un grado maggiore di eguaglianza tra gli individui pur negando loro la possibilità di una scelta individuale, a scapito del benessere sociale.

In realtà, le tipologie di buoni sono molto numerose; tuttavia, nel caso dell'istruzione, è possibile suddividerli in otto classi.

1. il buono di Jencks (1970): si tratta di un buono compensativo che consente di discriminare in base al reddito, favorendo le classe meno abbienti.
2. il buono di Friedman (1955): permettono discriminazioni positive, pur non la distribuzione di ulteriori buoni compensativi alle più svantaggiate.
3. il buono di Paecock e Wiseman (1964): consentono di stabilire una relazione positiva tra il valore del buono e la *performance* dello studente, favorendo, anche in questo caso, le famiglie più povere.

4. il buono della borsa di studio obbligatoria: prevede l'obbligo da parte delle scuole di offrire borse di studio a studenti provenienti da famiglie a basso reddito.
5. il buono dell'impegno: con questo sistema non è concesso alle scuole di variare le rette in base alla domanda, mentre è possibile distribuire ulteriori buoni compensativi alle famiglie meno abbienti.
6. il buono egualitario: le famiglie possono aumentare il valore del buono investendo risorse proprie nell'acquisto dei servizi scolastici, ma non sono previsti buoni aggiuntivi per le famiglie più povere.
7. il buono di rendimento: lega il valore del buono al profitto scolastico dello studente.
8. il buono compensativo regolamentato: non è possibile variare le rette della scuola in base alla domanda, ma le scuole possono chiedere tasse maggiori agli studenti svantaggiati (per esempio con disturbi di dislessia o altre difficoltà di apprendimento) e distribuire, invece, ulteriori buoni alle famiglie bisognose.

Ma quando è conveniente scegliere i sussidi piuttosto che i buoni governativi?

In generale, si può affermare che con gli strumenti basati sul prezzo è difficile valutare *ex-ante* la risposta degli individui alla politica adottata. Ciò comporta che questi tipi di interventi, ad esempio i sussidi, risultano poco attrattivi quando i benefici sono legati al raggiungimento di un particolare livello di consumo, come succede nel caso dell'istruzione. I buoni risolvono questo problema, poiché sono riferiti ad uno specifico livello di consumo del servizio, anche se impongono sugli individui e sulle aziende dei costi che *ex-ante* non conoscono [Poterba 1994].

L'analisi economica sui buoni governativi non è così sviluppata come quella sulle tasse e sui prezzi sussidiati, tuttavia non possono non essere menzionati alcuni punti riguardanti l'efficienza di questo strumento.

Innanzitutto, i buoni consentono il consumo di un livello minimo di servizio ma non ne alterano il prezzo per coloro che desiderano consumarne più della soglia minima, evitando in tal modo di distorcere il comportamento delle famiglie. Nel caso dell'istruzione, può accadere che il sistema dei buoni permetta alle scuole di variare le

rette: ciò potrebbe innescare un circolo vizioso per cui il povero può permettersi solo le scuole «peggiori» riservando, invece, ai ricchi la possibilità di accedere ad una migliore istruzione. Per porre rimedio ad un tale squilibrio di risorse, si possono prevedere dei buoni che avvantaggino le persone più povere [Jencks 1970].

Inoltre, il costo del buono, in termini di benessere sociale, dipende dalla differenza tra il valore che l'individuo assegna al bene o servizio oggetto del mandato governativo e il costo di acquisto di tale bene o servizio. Ciò comporta che, almeno in alcuni casi, il costo in termini di efficienza del mandato può essere sostanzialmente minore del costo in termini di efficienza della fornitura diretta del bene o servizio mediante le imposte [Poterba 1994].

Ma, come sempre, esiste il rovescio della medaglia e, dopo aver evidenziato gli aspetti positivi dei buoni governativi, è opportuno analizzare le problematiche che questo sistema comporta. Le critiche nascono dal concetto di base che alle famiglie è lasciata la facoltà di scegliere la scuola.

Innanzitutto si può obiettare circa le competenze dei genitori nel valutare la qualità dei servizi offerti dalle scuole: potrebbe essere opportuno lasciare questo compito a persone che dispongono di specifiche competenze [Vaizey 1962]. Una tale affermazione è stata rigettata dai sostenitori dei buoni governativi che vedono in un tale approccio un'offesa alle famiglie; né, tanto meno, è escluso che le famiglie, prima di effettuare una scelta, ricorrano a consigli di esperti e di specialisti.

In secondo luogo, esiste un problema di uniformità territoriale: nelle zone rurali, infatti, la scelta risulta limitata, così come limitati saranno i vantaggi del sistema [Johnes 1993].

La terza obiezione riguarda il fatto che, se le difficoltà relative alle capacità e al reddito non possono essere eliminate, ne consegue l'aumento di problemi di divisione sociale [Blaug 1967].

Per concludere, se l'istruzione deve essere disponibile a tutti gratuitamente, allora nasce un problema di valutazione del livello del buono. Se le scuole operano in un ambiente sufficientemente limitato potrebbero colludere tra loro, aumentando le rette e, conseguentemente, costringendo il governo ad innalzare il valore del buono stesso [Johnes 1993].

### 3.1.3 La fornitura pubblica diretta

Un ulteriore sistema di intervento volto ad incoraggiare il consumo di un particolare servizio è la fornitura pubblica diretta. Questo modello può essere sviluppato in combinazione con uno schema in cui i beneficiari del servizio non pagano il servizio stesso e i costi di produzione vengono coperti da un sistema di tasse sul reddito, come avviene per l'istruzione, o, ancora, in combinazione con un regime in cui i consumatori sono caricati dell'intero costo nel momento in cui acquistano beni e servizi forniti dallo Stato, come avviene per le pubblicazioni vendute dal Poligrafico dello Stato [Poterba 1994].

La differenza tra la provvista pubblica e i sussidi di prezzo e i buoni consiste nel maggior controllo da parte dello Stato sulla natura del bene o servizio consumato. Ciò può essere ottenuto anche mediante la regolamentazione del prodotto oggetto del sussidio o del buono, ma in alcuni casi, il costo troppo alto della regolamentazione potrebbe risultare una strategia inopportuna. Nel caso dell'istruzione, per esempio, una ragione di intervento pubblico diretto potrebbe essere quella della difficoltà di richiedere uno specifico curriculum ai fornitori privati di istruzione, sebbene l'esistenza di scuole private accreditate solleva qualche critica a questa argomentazione. La fornitura pubblica potrebbe anche essere un meccanismo per restringere potenzialmente una dannosa concorrenza tra i consumatori privati per l'acquisto di beni e servizi scarsi; questo è il caso delle famiglie a medio e alto reddito per ciò che riguarda non solo il consumo dell'istruzione ma anche di altri servizi [Frank 1995].

Il controllo dello Stato risulta importante nel momento in cui l'allocazione dei servizi presenta problemi di tipo distributivo nel settore privato. Nel caso dell'istruzione, per esempio, i risultati del processo educativo dipendono non solo dalla produzione dei servizi didattici, ma anche dalle caratteristiche degli studenti (*peer effect*): ciò comporta che nel mercato privato dell'istruzione, lo studente che manifesta un'esternalità negativa sui compagni potrebbe essere allontanato o sottoposto al pagamento di tasse maggiorate, a scapito, dunque, dei principi di equità e uguaglianza di opportunità che, invece, stanno alla base dell'intervento pubblico. In questo caso, infatti, il bene istruzione si comporta come un bene associativo, valutato non solo in funzione della qualità e del prezzo, ma anche degli altri fruitori del bene: «*un college o un università vende ai suoi studenti...gli altri studenti*» [Hansmann 1995].

Inoltre, se l'istruzione viene fornita da imprese for profit, queste cercheranno di massimizzare il surplus incrementando i ricavi e riducendo i costi, e sollevando il conflitto tra incentivo alla riduzione dei costi e incentivo alla qualità dei servizi offerti: la soluzione a questo problema è rappresentata proprio dalla fornitura pubblica o da parte di imprese no profit, pur con le inefficienze che organizzazioni di questo tipo comportano [Hansmann 1995].

D'altra parte, anche la fornitura pubblica diretta presenta aspetti negativi. In primo luogo, la produzione pubblica di servizi è soggetta a *X-inefficiency* ovvero, si può verificare una riduzione agli stimoli per una gestione efficiente, attenta ai costi. In secondo luogo, la fornitura pubblica a volte può essere caratterizzata dall'assenza di un obiettivo standard per la fornitura di un servizio. In generale, una impresa for profit produrrà quei servizi che generano profitto, ma le istituzioni pubbliche supportate dal sistema fiscale potrebbero non avere delle linee guida, con il rischio, quindi, di un eccesso o di un difetto di produzione. Un terzo svantaggio del sistema della fornitura pubblica diretta finanziata dalle tasse è costituito dal costo in termini di efficienza della raccolta delle imposte. Se la spesa pubblica totale per fornire un dato insieme di servizi è pari a  $c$ , ma questo ammontare dipende dalle tasse, allora il costo complessivo imposto al settore privato sarà:

$$3.1] \quad c_{\lambda} = (1 + \lambda) * c$$

dove  $\lambda$  è il peso marginale della raccolta delle tasse [Poterba 1994].

### **3.2 Gli interventi dal lato della domanda**

Dopo l'analisi dei principali sistemi di intervento pubblico dal lato dell'offerta, in questa sezione si ripercorrono i diversi provvedimenti che il settore pubblico può intraprendere, agendo direttamente sulla domanda di servizi. Gli strumenti più rilevanti sono costituiti dalle borse di studio, dai prestiti e dalla tassa sul laureato. Ma prima di chiedersi quale tipologia di intervento risulti più efficiente, bisogna rispondere al perché lo Stato dovrebbe intervenire sulla domanda. In effetti, ci sono dei casi in cui gli

studenti ricorrono al sistema bancario a tassi agevolati per potersi finanziare: allora perché non possono farlo tutti gli studenti, evitando in tal modo l'intervento pubblico? In realtà il settore dell'istruzione rivela delle criticità non solo per la natura stessa del bene, ma anche il fallimento del mercato creditizio. Infatti, lo studente, proprio in virtù del suo status, si presenta alle banche come un soggetto inaffidabile; proprio per questo gli istituti di credito non sono disposti ad anticipare somme di denaro senza una garanzia. Di seguito verranno analizzate le tre categorie per il sostegno degli studenti.

### *3.2.1 Le borse di studio*

Le borse di studio sono fornite allo studente sulla base di particolari requisiti, quali potrebbero essere quelli di merito e/o di reddito, al fine di consentire il sostentamento agli studi. Le borse di studio possono essere conferite dallo Stato, dalle istituzioni scolastiche o, ancora, da soggetti privati. Al contrario dei prestiti, le borse di studio non prevedono forme di restituzione da parte del beneficiario e, il più delle volte, sono assegnate attraverso una valutazione *ex-ante* dell'idoneità dello studente richiedente [Johnes 1993].

### *3.2.2 I prestiti*

A differenza delle borse di studio i prestiti devono essere restituiti. Alcuni sistemi prevedono un rimborso, anche se minimo, durante il periodo stesso di studi; altri, invece, rimandano la restituzione al periodo successivo agli studi. Le relative modalità di restituzione sono molteplici: in alcuni casi il periodo di restituzione è breve mentre in altri è più lungo; sono possibili interventi dello Stato per l'abbattimento o l'azzeramento degli interessi a carico dello studente: questi interventi, in alcuni casi, sono legati alle *performances* dello studente (intese sia in termini di merito che di velocità nello studio); le rate possono essere costanti o relazionate al reddito dello studente (*income-contingent*); inoltre, può essere prevista la cancellazione del debito in casi di difficoltà economiche del debitore. Ma la nota rilevante di questo sistema sta nel fatto che, affinché il prestito sia garantito a tutti gli studenti indipendentemente dalle condizioni economiche di provenienza, la garanzia deve essere fornita non dagli studenti stessi e dalle loro famiglie, ma da istituzioni pubbliche.

### *3.2.3 La tassa sui laureati*

La tassa sul laureato venne preposta nel 1968 da Glennertser, Merrett e Wilson e prevede un meccanismo molto simile a quello del prestito. Con tale tassa, il laureato paga, per un periodo non necessariamente pari alla vita lavorativa, una soprattassa sull'imposta sul reddito o un contributo di previdenza sociale, in cambio dell'aiuto ricevuto durante il periodo di studi [Lal 1989].

Poiché questa tassa è legata al reddito imponibile, è chiaro che non graverà su i laureati che versano in condizioni di difficoltà economica. Per tale ragione viene preferita al prestito, benché, come è stato precedentemente evidenziato, esistano sistemi di prestiti che prevedono restituzioni legate al reddito del debitore. Inoltre, dietro la tassa del laureato, si intravede un meccanismo redistributivo: può accadere, infatti, che l'imposta dovuta non sia legata alle tasse sostenute durante il periodo di studi, in tal caso, la tassa funziona come un'imposizione aggiuntiva sul reddito, permettendo che i laureati che godono di redditi più elevati finanzino quelli che hanno avuto meno successo nell'ambito lavorativo [Johnes 1993].

### *3.2.4 I vantaggi e i limiti dei sistemi di sostegno agli studenti*

Nel panorama internazionale i sistemi di sostegno agli studenti assumono connotazioni e caratteristiche differenti: alcuni prevedono modelli basati su erogazione di borse di studio, altri sulla concessione di prestiti, sovente, invece, si assiste a forme intermedie che consentono l'utilizzo congiunto dei due sistemi.

Ma perché scegliere lo strumento della borsa piuttosto che quello del prestito o ancora la tassa sul laureato (prospetto n. 3.1)? Innanzitutto è necessario sottolineare che tutti i sistemi di sostegno possono essere sovvenzionati dal governo. Ciò è importante per una corretta interpretazione delle considerazioni che seguono. Nel preferire le borse di studio, per esempio, non basta riconoscere l'esternalità del bene istruzione per giustificare l'intervento pubblico: la stessa spesa, infatti, potrebbe essere utilizzata per la concessione di prestiti agevolati o per facilitazioni fiscali per la tassa sul laureato.

### Prosp. n. 3.1 Le borse di studio e prestiti d'onore a confronto

	<i>A favore delle BORSE DI STUDIO</i>	<i>A favore dei PRESTITI D'ONORE</i>
DISCRIMINAZIONE POSITIVA E LOTTA ALLA DISUGUAGLIANZA	al contrario dei prestiti, le borse compensano le disuguaglianze socio-economiche	le condizioni delle borse di studio pongono dei problemi di efficacia: non è sicuro che benefici di una borsa chi ne ha veramente bisogno
STRUMENTO CHE INCENTIVA ALL'ISTRUZIONE SUPERIORE	i prestiti potrebbero disincentivare gli studenti a basso reddito maggiormente avversi al rischio	
GRADO DI COPERTURA, COSTI	la gestione dei prestiti può essere molto costosa	riduzione della spesa pubblica a fronte di un più ampio bacino di utenza
RISCHIO PER LO STUDENTE	le borse non presentano il rischio di indebitamento eccessivo dello studente e i conseguenti rischi di insolvenza	
RESPONSABILITA' DELLO STUDENTE		responsabilizzazione dello studente: è la più alta forma di investimento in capitale umano; con le borse, gli studenti possono confondere gli aiuti finanziari in assistenza sociale
SISTEMA INCENTIVANTE		trasformazione del prestito in borsa in caso di <i>performances</i> positive

Fonte: Commissione Europea-Eurydice 1999.

La prima argomentazione a favore delle borse di studio riguarda la loro caratteristica di non prevedere restituzioni da parte dello studente, dopo il raggiungimento del titolo di studio. Ciò, però, è possibile solo perché l'onere della tassa è sostenuto dal sistema fiscale che colpisce indistintamente tutti i lavoratori e, dunque, anche coloro che non hanno ricevuto alcuna istruzione universitaria. In realtà, il fatto che persone poco istruite paghino un sussidio a favore di quelle istruite sia più o meno giustificabile, dipende dall'esternalità positiva associata al bene istruzione: certamente il sussidio non necessariamente deve coincidere con la borsa, ma potrebbe consistere in un sistema di prestiti a tassi agevolati. Più che il modo in cui viene fornito un sussidio, sarebbe bene soffermarsi sul livello più appropriato di sussidio: si è sicuri che la borsa di studio copra realmente il costo di mantenimento dello studente?

Di certo non può essere negata l'avversione degli studenti a ricevere una forma di sostegno che comporti un rischio: i giovani, soprattutto se provenienti da famiglie meno agiate, preferiranno ricevere delle borse di studio e rifiuteranno sostegni che prevedono un indebitamento.

E' stato, inoltre, osservato che, molto spesso, gli studenti che fanno ricorso allo strumento del prestito scelgono dei percorsi formativi più brevi e per i quali la domanda di mercato risulta più elevata, anche se ciò comporta sacrificare una scelta più in linea con le proprie preferenze. In tal senso i prestiti hanno un'influenza negativa sul sistema universitario.

Inoltre, un ulteriore problema dei sussidi che prevedono una restituzione è costituito dalla possibilità di emigrazione all'estero del debitore, con conseguenti difficoltà nel restituire la somma utilizzata. Questo problema potrebbe essere risolto mediante un'imposta applicata dal paese di destinazione, sulla base di accordi internazionali.

Un sistema di prestiti ha un effetto negativo soprattutto sulle donne laureate: accade che, a causa dell'eccessivo indebitamento, potrebbero essere disincentivate a sposarsi ed avere figli (*dote negativa*). In tal senso, l'imposta sul laureato potrebbe rappresentare una soluzione al problema, grazie alla sua maggiore flessibilità.

Per concludere, si può affermare che i diversi sistemi si differenziano solo apparentemente. I prestiti e la tassa sul laureato prevedono una restituzione post-laurea;

tuttavia, anche coloro che hanno beneficiato di una borsa di studio potrebbero essere sottoposti al pagamento di un'imposta post-laurea.

Le differenze più significative si riducono a due. In primo luogo, un piano di rimborso del prestito, raggiungendo la cime degli scaglioni di reddito di un sistema fiscale progressivo, ridistribuisce il reddito così da essere più vantaggioso per le classi meno abbienti di quanto non lo sia la borsa di studio. Le conseguenze redistributive della tassa sul laureato, invece, risultano meno chiare [Johnes 1993]. In secondo luogo, l'utilizzo del sistema delle borse di studio va ad avvantaggiare coloro che versano in condizioni economiche disagiate, mentre non tiene conto di coloro che, percependo dei redditi elevati, sono sottoposti ad un'imposizione fiscale elevata, pur non avendo conseguito una laurea.

## **Capitolo quarto**

### **IL SOSTEGNO PUBBLICO**

### **AGLI STUDENTI UNIVERSITARI**

#### **4.1 Gli obiettivi e le caratteristiche generali**

L'obiettivo principale del sostegno pubblico agli studenti nell'istruzione superiore è quello di assicurare le risorse necessarie al finanziamento dei costi di mantenimento durante il periodo degli studi, integrando le disponibilità economiche dello studente e/o della sua famiglia. Le modalità con cui tale aiuto viene concesso afferiscono, invece, al problema della ripartizione dell'onere tra lo Stato (i contribuenti), gli studenti e le loro famiglie, con le relative implicazioni di tipo distributivo tra le classi sociali e le generazioni.

La rilevanza delle politiche di sostegno degli studenti parte anche dalla centralità del ruolo degli studenti nel «processo produttivo» dell'istruzione universitaria. Infatti, i risultati del processo educativo non dipendono esclusivamente dallo sforzo di produrre servizi didattici da parte delle università, ma anche, e soprattutto, da determinate caratteristiche degli studenti: le loro *abilità* (qualità) e il *tempo* dedicato allo studio.

In primo luogo, è necessario che il sostegno copra *in modo adeguato* i costi dell'istruzione, perché se si desidera che uno studente capace e meritevole, anche se privo di mezzi, frequenti l'università con elevate probabilità di successo, questi deve disporre di tutte le risorse necessarie per studiare senza problemi (ossia senza la necessità di procurarsi le risorse necessarie con attività lavorative, o comunque con impieghi tali da non pregiudicare il proficuo svolgimento degli studi).

È dunque evidente che nel disegno delle politiche di sostegno la valutazione dei costi di mantenimento e la determinazione dell'importo (o meglio degli importi) dell'aiuto rappresentano aspetti di straordinaria importanza, cui spesso è stata dedicata un'attenzione non adeguata. La stessa letteratura economica appare maggiormente attirata dagli aspetti distributivi e, nella maggior parte dei casi, l'analisi dei costi di mantenimento e le modalità con cui l'entità degli aiuti è stabilita vengono trattati marginalmente nella definizione degli interventi.

In realtà, una corretta definizione dei costi di mantenimento è l'indispensabile premessa per definire una dimensione dell'aiuto che garantisca da un lato la sua efficacia e dall'altro un uso efficiente delle (scarse) risorse pubbliche. Ma quali costi di mantenimento degli studenti vanno presi in considerazione? Ed in relazione a quale stile di vita [Catalano e Fiegna 2003] ?

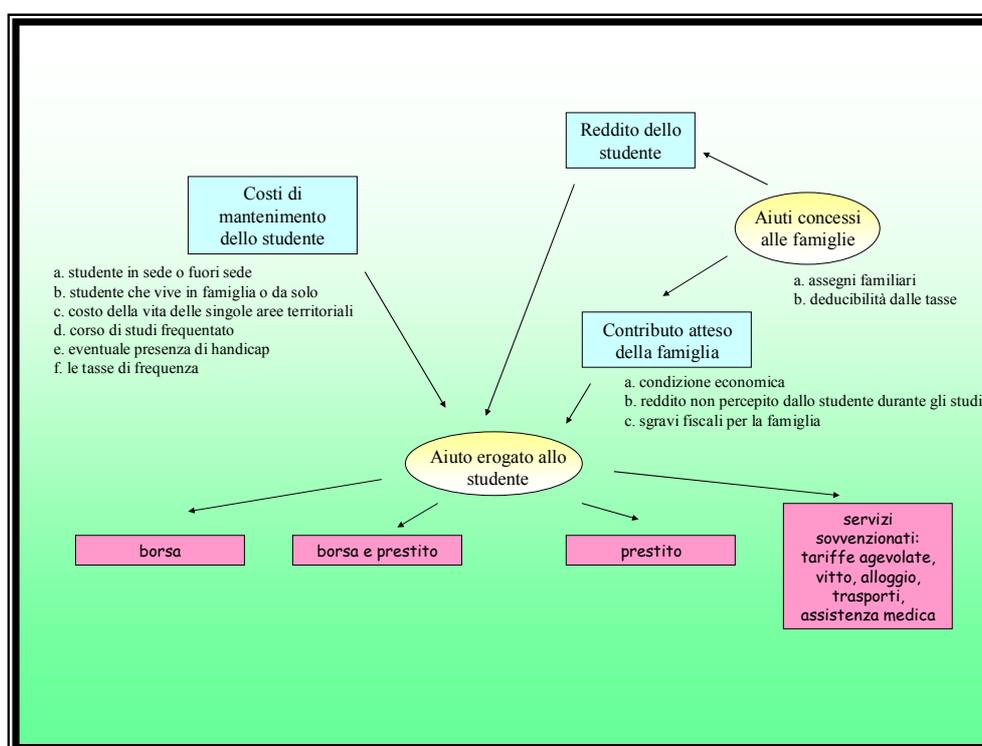
Per quel che riguarda il primo aspetto sembra necessario che il sostegno debba coprire tutti i costi di mantenimento e non solo quelli relativi al differenziale di costo relativo alla frequenza degli studi (vitto ed alloggio in una città diversa da quella di residenza per alcuni mesi all'anno, trasporto, sussidi didattici, ecc.). Lo studente sostiene anche un «costo opportunità» relativo al reddito potenziale di attività lavorative alternative che potrebbe svolgere durante gli anni di studio. Date le difficoltà di misurazione dei «costi opportunità», si tende in genere a ripiegare sulla più trattabile nozione di spese di mantenimento agli studi, che comprendono, oltre ai costi necessari per frequentare l'università, anche una parte del costo per attività sportive, culturali, ecc. e per un periodo pari all'intero anno, indipendentemente dal numero di mesi in cui si svolgono le attività accademiche [Irer 2001b] [Laudisa 2003].

In alcuni paesi però nel disegno delle politiche di intervento è stato ritenuto opportuno che lo studente svolga, sia pur con un'incidenza relativa bassa, attività lavorative, attraverso anche la definizione a livello ufficiale di programmi di studio-lavoro presso le stesse istituzioni universitarie, oppure che la copertura dei costi si riferisca esclusivamente ai mesi di frequenza delle lezioni (9-10 mesi l'anno), assumendo implicitamente che durante il periodo delle vacanze gli studenti provvedano direttamente al loro mantenimento [Johnstone 1986].

Più complessa appare invece la questione dello stile di vita e di consumi cui riferire la valutazione dei costi di mantenimento, mentre appare evidente che essi vanno

rapportati al costo della frequenza, alla condizione di studente residente o meno nella città in cui ha sede l'istituzione universitaria frequentata, alla coabitazione con i propri genitori o all'abitazione per proprio conto, al corso di studi frequentato, al costo della vita nelle singole aree territoriali, alla condizione familiare complessiva ed all'eventuale handicap (figura n. 4.1).

**Fig. n. 4.1 Il processo di determinazione del livello di sostegno pubblico**



Fonte: Catalano e Fiegna 2003.

Solo nel caso di politiche di sostegno fondate esclusivamente o assai largamente sullo strumento dei prestiti, l'analisi dei costi di mantenimento rappresenta un aspetto pressoché trascurabile. Infatti, uno degli argomenti a favore di tale forma di intervento è proprio la sua maggiore flessibilità, poiché una volta definito un ammontare massimo adeguato (tendenzialmente superiore alle necessità presunte) è lo studente stesso a

richiedere l'importo che valuta necessario, in relazione al suo stile di vita ed alle sue effettive esigenze di bilancio. In questo senso, il prestito rende meno drammatico il problema della valutazione sia dello stato di bisogno sia del merito del beneficiario. Allo stesso modo il prestito incentiva all'autoselezione, affidando la valutazione delle capacità in misura maggiore ai diretti interessati [Catalano 2003].

## **4.2 Uno sguardo di insieme al panorama internazionale**

Al fine di fornire un quadro d'insieme sul panorama internazionale, in questa lavoro sono presi in rassegna sinteticamente le esperienze di alcuni paesi membri dell'Unione Europea (Francia, Germania, Regno Unito), dell'Europa centrale e dell'area nordica che vantano una lunga tradizione nel campo delle politiche di sostegno agli studenti (Paesi Bassi, Danimarca) e degli Stati Uniti che presentano un approccio diverso da quello europeo [Deutsches Studentenwerk 1998] [Commissione Europea-Eurydice 1999].

Un primo aspetto che contraddistingue il sistema italiano da quello europeo (gli Stati Uniti costituiscono un caso che differisce sostanzialmente dai sistemi europei) è l'assenza di una normativa nazionale sugli interventi di sostegno, regolati, al di là dei criteri di eleggibilità degli interventi e gli importi minimi delle borse di studio, da disomogenee legislazioni regionali. In molti paesi, invece, la gestione amministrativa degli interventi è effettuata a livello degli enti territoriali (Regno Unito) o delle singole università (Francia) ma le regole sono stabilite a livello centrale [Laudisa 2002].

### *Le limitazioni all'accesso*

Nella maggior parte dei sistemi esaminati, esistono rigorose limitazioni all'accesso delle istituzioni di istruzione superiore. Solo in Francia e in Italia il numero chiuso è riservato alle università non statali legalmente riconosciute e ad alcune istituzioni pubbliche o alcune discipline. In tale contesto, appare più difficile stimare i costi di mantenimento e, di conseguenza, l'entità dell'intervento. Anche l'individuazione di un universo di riferimento non è semplice: spesso, infatti, all'interno del sistema studentesco si nascondono dei «falsi studenti» che complicano

l'identificazione della popolazione su cui effettuare un'analisi dei costi. Un ulteriore elemento, importante per la concessione dei benefici e la selezione dei beneficiari, è la valutazione dei criteri di merito e del profilo delle capacità dello studente: è necessaria un'attenta e accurata analisi per l'elevato rischio di *default*.

#### *Le tasse universitarie*

Tradizionalmente, nella maggior parte dei paesi europei, non esistono tasse di frequenza e, ancora oggi, in Danimarca le iscrizioni sono completamente gratuite. Negli ultimi anni, invece, la consapevolezza che un tale atteggiamento costituisse un vantaggio per gli studenti appartenenti a famiglie agiate ha portato all'introduzione in molti paesi delle tasse di iscrizione. A partire dalla seconda metà degli anni ottanta nei Paesi Bassi, dai primi anni novanta in Italia, gli importi delle tasse di iscrizione hanno visto una crescita considerevole e, anche in Germania, è stato introdotto un sistema di contribuzione studentesca sia pur parziale. In Francia l'entità dell'importo è stabilita a livello nazionale, differenziato per il livello del titolo rilasciato e disciplina degli studi. L'importo risulta considerevole negli Stati Uniti, mentre nel Regno Unito le *Local Educational Authorities* intervengono in modo considerevole, al fine di ridurre l'importo a carico dello studente.

#### *La diffusione del sistema di aiuti*

Dalla comparazione dell'Italia con alcuni paesi si evince che, nonostante abbia fatto grandi passi in avanti sia per gli strumenti di sostegno attivati e che per le modalità di finanziamento, si trova ancora in ritardo per ciò che riguarda la «dimensione» degli interventi. In Danimarca e nei Paesi Bassi, la totalità degli studenti riceve il sostegno; nel Regno Unito oltre i due terzi e in Germania oltre un terzo. Le percentuali di copertura si riducono negli Stati Uniti, ma raggiungono i livelli più bassi proprio in Italia, con una copertura di circa il 12% sul totale della popolazione nel 2001. Nel constatare il record negativo che caratterizza la nostra penisola, bisogna però tener conto dei due aspetti legati all'assenza di limitazioni all'accesso ed alla permanenza agli studi.

### *I sistemi di aiuto «aperti» e i sistemi «chiusi»*

Strettamente connessa con il grado di diffusione degli aiuti e con l'ammontare complessivo di risorse pubbliche destinate al sostegno agli studenti, è la definizione di un sistema «aperto», ovvero che consenta a tutti gli studenti eleggibili di ottenere gli aiuti, o di un sistema «chiuso», ovvero che preveda un razionamento della domanda. Nel primo caso il bilancio pubblico si fa carico di tutte le risorse necessarie alla copertura degli aventi diritto; nel secondo caso, invece, il razionamento porta alla selezione dei beneficiari, sulla base di criteri di reddito e di merito, in ragione delle risorse disponibili. L'esperienza straniera sottolinea una preferenza a sistemi di tipo aperto, mentre in Italia si osserva un sistema di aiuto di tipo chiuso. I sistemi aperti possono essere costruiti in modo più o meno restrittivo, ma presentano l'enorme vantaggio di soddisfare, almeno nel breve periodo, l'intera domanda di aiuti nonché di consentire maggiore snellezza nelle procedure di assegnazione dei benefici. L'anomalia italiana è aggravata dalla presenza di un sistema di aiuti decentrato; il frazionamento del sistema di aiuti a livello regionale impedisce l'evoluzione del nostro sistema verso uno schema aperto: è evidente che è molto più semplice gestire tale politica a livello centrale.

### *Il contributo atteso della famiglia*

In Germania, Regno Unito, Stati Uniti ed Italia è previsto che la famiglia contribuisca al finanziamento dei costi di mantenimento dello studente. Di questo aspetto si tiene conto nella determinazione dell'entità degli aiuti, che, infatti, sono ridotti rispetto al livello massimo di riferimento di una quota proporzionale al reddito della famiglia di origine. E' prevista anche la condizione di «studente indipendente», secondo la quale non si considera la condizione economica della famiglia di provenienza.

Nei paesi scandinavi, invece, non è previsto alcun contributo atteso dalla famiglia e l'entità dell'importo è definito in base al reddito individuale dello studente. L'unica condizione di cui si tiene conto riguarda il fatto che lo studente viva da solo o con i propri genitori: quest'ultima situazione comporta una riduzione dell'importo, indipendentemente dalla condizione economico-sociale della famiglia. Risulta, quindi,

chiara la volontà di facilitare il processo di indipendenza dello studente e di autonomia dalla famiglia.

#### *Aiuti diretti versus aiuti indiretti*

E' ormai generalizzata la prevalenza di forme di intervento diretto a favore dello studente, rispetto alle forme di incentivo indiretto alla famiglia di provenienza. Queste ultime sono assenti nei paesi in cui non è previsto alcun contributo da parte della famiglia, mentre sono particolarmente sviluppate in Germania, dove il contributo è obbligatorio per legge. Negli altri paesi, nonostante sia prevista la partecipazione della famiglia alla copertura dei costi di mantenimento dello studente, gli interventi indiretti non assumono un peso rilevante (Italia e Francia). Gli Stati Uniti e il Regno Unito rappresentano delle situazioni estreme in cui al ruolo importante del contributo atteso della famiglia non corrisponde alcuna forma di sostegno.

#### *La scelta dello strumento: prestito o borsa?*

I sistemi esaminati presentano differenze rilevanti nella scelta degli strumenti di intervento. Negli Stati Uniti la forma di aiuto più diffusa è il prestito, mentre nella realtà italiana e francese è prevalente la borsa di studio, mentre il prestito è presente assume un ruolo del tutto marginale.

Negli altri paesi è prevista una forma congiunta di finanziamento, che sembra la soluzione più efficace, anche per ciò che riguarda la determinazione degli importi. Nel Regno Unito<sup>1</sup> negli anni novanta sono stati introdotti i prestiti e progressivamente ridotte le borse di studio fino alla loro abolizione. Oggi si è ritornati ad un sistema misto di borse di studio e prestiti. In Germania<sup>2</sup> l'intervento, chiamato BAföG, prevede un aiuto costituito per metà da una borsa di studio e per l'altra metà da un prestito; inoltre, in seguito alla riforma del 2001, è stato introdotto in via sperimentale un sistema di prestiti, valido per due anni, a tasso variabile agevolato (Euribor + 1%), rivolto a tutti gli studenti che hanno superato i primi quattro semestri di corso (salvo particolari corsi di laurea). In Danimarca e nei Paesi Bassi ad una consistente borsa di studio è possibile, in seguito alle esigenze dello studente, contrarre un prestito.

---

<sup>1</sup> Per un'analisi più approfondita si rimanda al capitolo sesto del presente lavoro.

<sup>2</sup> Per un'analisi più approfondita si rimanda al capitolo settimo del presente lavoro.

La mancata attivazione di un sistema di prestiti d'onore rende più problematica la stime dei costi di mantenimento sostenuti dallo studente. L'errata valutazione comporta uno spreco di risorse sia che la misura adottata risulti elevata sia che risulti insufficiente. Questo è un problema minore laddove sono previsti i prestiti in quanto, essendo soggetti a rimborso, ottimizzano l'ammontare richiesto dagli studenti. Va comunque sottolineato che, essendo i prestiti onerosi (sia in termini di erogazione diretta che di aiuto implicito) viene fissato un tetto massimo e sono soggetti a razionamento.

A fianco agli aiuti di tipo monetario, gli studenti possono beneficiare di altri servizi quali l'alloggio, la ristorazione, attività culturali e ricreative ecc. a tariffe agevolate.

### **4.3 Le esperienze straniere: una lezione per l'Italia?**

Il sistema italiano di aiuti agli studenti universitari presenta, rispetto agli altri paesi europei, un ritardo strutturale, oltre che sotto il profilo dell'ammontare delle risorse coinvolte, nella scelta degli strumenti di sostegno impiegati. Il confronto con le esperienze straniere si rileva dunque, almeno in linea di principio, interessante per raccogliere stimoli e suggerimenti, anche se è necessario essere consapevoli che taluni tratti del nostro sistema rendono le esperienze straniere difficilmente riproducibili nel contesto italiano (almeno nel quadro legislativo ed istituzionale vigente).

Non si sottrae a questa regola generale nemmeno l'analisi delle modalità con cui in altri paesi vengono definiti i costi di mantenimento agli studi, al fine di individuarne il corretto grado di copertura con gli aiuti. Il nostro ordinamento presenta infatti alcune particolarità, che non possono che portare verso soluzioni originali del problema.

In particolare, come si vedrà più avanti, le principali peculiarità del sistema di sostegno italiano riguardano:

1. la scelta dello strumento con cui si realizza il sostegno agli studenti: le borse anziché i prestiti d'onore, o meglio esclusivamente le borse anziché un sistema misto di borse e prestiti;

2. la standardizzazione degli importi soggetti a sostegno, anziché la loro eventuale personalizzazione, a seconda di specifiche documentate esigenze degli studenti;
3. il minor grado di diffusione degli aiuti;
4. l'ancor debole ricorso ad un esplicito riferimento al contributo familiare atteso, che va ad integrare l'importo dell'aiuto;
5. ultimo, e non certo meno importante, è lo status stesso di studente. Mentre nella maggior parte degli altri paesi essere studente universitario è una condizione oggettiva e facilmente verificabile (associata ad un uso regolare dell'istituzione universitaria e con la perdita della condizione di studente se questo viene disatteso), in Italia è una condizione di più difficile accertamento: i nostri sono studenti «probabili», potenziali. Ciò implica che i soggetti attuatori delle politiche di sostegno, siano essi gli enti per il diritto allo studio o le università, si trovano di fronte un soggetto che non presenta altra qualificazione che l'essere iscritto (o in procinto di iscriversi) all'università, ma di cui è impossibile verificare *ex ante* (e talora anche *ex post*) le intenzioni e i risultati<sup>3</sup>. Questa situazione genera una asimmetria informativa che induce per sé stessa gli enti erogatori a mantenere un comportamento cauto, assai fiscale e poco flessibile nella gestione degli aiuti.

Da queste premesse ne consegue che a seconda dei tratti prevalenti e caratterizzanti i sistemi d'istruzione, le modalità di definizione dei costi di mantenimento, se non la necessità stessa di pervenire ad una corretta specificazione, possono divergere ampiamente.

È, ad esempio, evidente che in un sistema basato su aiuti concessi alla generalità degli studenti; dove la natura, e le intenzioni, della condizione studentesca sono un dato oggettivo; dove l'ammontare dell'aiuto può essere «personalizzato» per tenere conto, documentazione alla mano, delle spese effettivamente sostenute per alloggio, libri ecc.; dove si ricorre allo strumento del prestito che ha connotato un elemento di

---

<sup>3</sup> Tali caratteristiche sono fin troppo note per essere riprese in dettaglio. Ci si riferisce al fatto che non sia generalmente prevista una selezione all'accesso, che gli studenti solo raramente abbiano l'obbligo di frequentare e di sostenere esami; al fatto che possano interrompere per poi riprendere; che possano lavorare e concludere gli studi con i tempi che vogliono, ecc.

autovalutazione del fabbisogno finanziario, la necessità di conoscere ex-ante l'ammontare del costo di mantenimento non è vitale per il sistema.

All'estremo opposto, quando l'aiuto sia costituito da una borsa (che, a differenza del prestito, non deve essere restituita) e sia erogato ad una frazione molto limitata della popolazione universitaria, che dunque deve rispondere a caratteristiche e stili di vita che non necessariamente coincidono con quelli medi dello studente universitario (aspetto, quest'ultimo, ulteriormente aggravato se gli studenti e il loro uso dell'università sono molto diversi tra loro, come in Italia); quando, per diverse ragioni<sup>4</sup> si cerchi di standardizzare gli importi delle borse, allora la definizione del costo di mantenimento diventare molto più rilevante.

---

<sup>4</sup> Siano tali ragioni di carattere meramente amministrativo o legate alla scarsità di risorse che, imponendo una forte selezione dei beneficiari, rende più macchinoso e lento nella risposta un sistema di borse personalizzate a scapito della precisa individuazione del numero dei beneficiari.

## Capitolo quinto

### IL «DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO»

#### IN ITALIA

##### 5.1 Il quadro normativo

Nel riconoscere come compito primario dell'istruzione scolastica e di quella universitaria il progresso della scienza, sia nel senso di diffondere che di far accrescere e far progredire la cultura a settori sempre più vasti della società, la nostra Costituzione ha sancito il *diritto all'istruzione* [Crosetti 2003].

##### Articolo 34 della Costituzione

*«La scuola è aperta a tutti.*

*L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.*

*I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.*

*La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso.»*

Secondo la legge italiana, il matrimonio impone ad entrambi i coniugi «l'obbligo di mantenere, istruire ed educare la prole, tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli» (articolo 147 del Codice Civile). Tale dovere non cessa automaticamente allorché i figli raggiungono la maggiore età (18 anni), ma vige fino a quando non abbiano raggiunto una propria autonomia ed indipendenza economica. La responsabilità dei genitori al mantenimento durante gli studi universitari è generalmente riconosciuta da giudici, anche in caso di genitori separati o divorziati. In

altri casi, comunque, supponendo che uno od entrambi si rifiutino di mantenere i figli, è legalmente possibile, ma in realtà spesso difficile per i figli ottenere il riconoscimento del sostegno finanziario dai genitori [Catalano 1998].

Nel nostro paese la legislazione sul diritto allo studio è, quindi, fondata sul presupposto che la famiglia finanzia i figli agli studi. Infatti, la base per la determinazione dello status economico dello studente, che richiede una borsa di studio o un altro servizio, è il nucleo familiare.

### 5.1.1 *La legge n. 390/91*

Il sistema di sostegno allo studio in Italia è stato regolato, per la prima volta a livello nazionale, con la legge n. 390/91. Prima di tale legge, infatti, le università hanno svolto la funzione di sostegno agli studenti attraverso le Opere Universitarie; con il DPR n. 616 del 1977, tale compito è stato trasferito alle regioni a statuto ordinario, che hanno iniziato a disciplinare gli interventi secondo le loro disposizioni, con la conseguente abolizione delle Opere Universitarie.

Con la legge quadro del 1991, invece, sono stati ridefiniti i ruoli e le competenze tra Stato, regioni e università (prospetto n. 5.1). Allo Stato è riservato *«l'indirizzo, il coordinamento, la programmazione degli interventi»* e la valutazione delle politiche di sostegno agli studenti; le regioni *«attivano gli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione»*, così da coprire i costi di mantenimento agli studi; le università *«organizzano i propri servizi, compresi quelli di orientamento e di tutorato, in modo da rendere effettivo e proficuo lo studio universitario»*. Si costituisce in tal modo l'asse Stato-regioni-università, in cui viene differenziato in modo netto il livello di intervento statale, mentre gli altri due livelli di intervento risultano sovrapponibili [Poggi 2002].

La definizione a livello nazionale di criteri uniformi per l'accesso ai servizi è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, come dall'art. 4 della legge n. 390/91:

*«Con decreto emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri, [...], sono stabiliti ogni tre anni: a) i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti, nonché per la definizione delle relative procedure di selezione, [...]; b) le tipologie*

*minime e i relativi livelli degli interventi [...]; c) gli indirizzi per la graduale riqualificazione della spesa a favore degli interventi riservati ai capaci e meritevoli privi di mezzi. [...]*».

Il nostro sistema di supporto agli studenti universitari si articola in due tipologie di sostegno: gli interventi monetari, sinora costituiti esclusivamente da borse di studio, e i servizi, ovvero, alloggi, mense, attività culturali, orientamento, offerti a prezzi largamente inferiori ai costi di produzione.

Nella figura n. 5.1 sono stati presentati i meccanismi di finanziamento del sistema di sostegno agli studenti. I soggetti che realizzano gli interventi sono gli organismi regionali per il diritto allo studio (ad eccezione dell'Università degli Studi della Calabria, della Scuola Normale Superiore e della Scuola Superiore S. Anna di Pisa che hanno per legge competenze proprie in questo campo), i collegi statali e legalmente riconosciuti e numerose istituzioni private. I costi degli interventi sono coperti principalmente dallo Stato, dalle regioni, dagli studenti e da donatori privati.

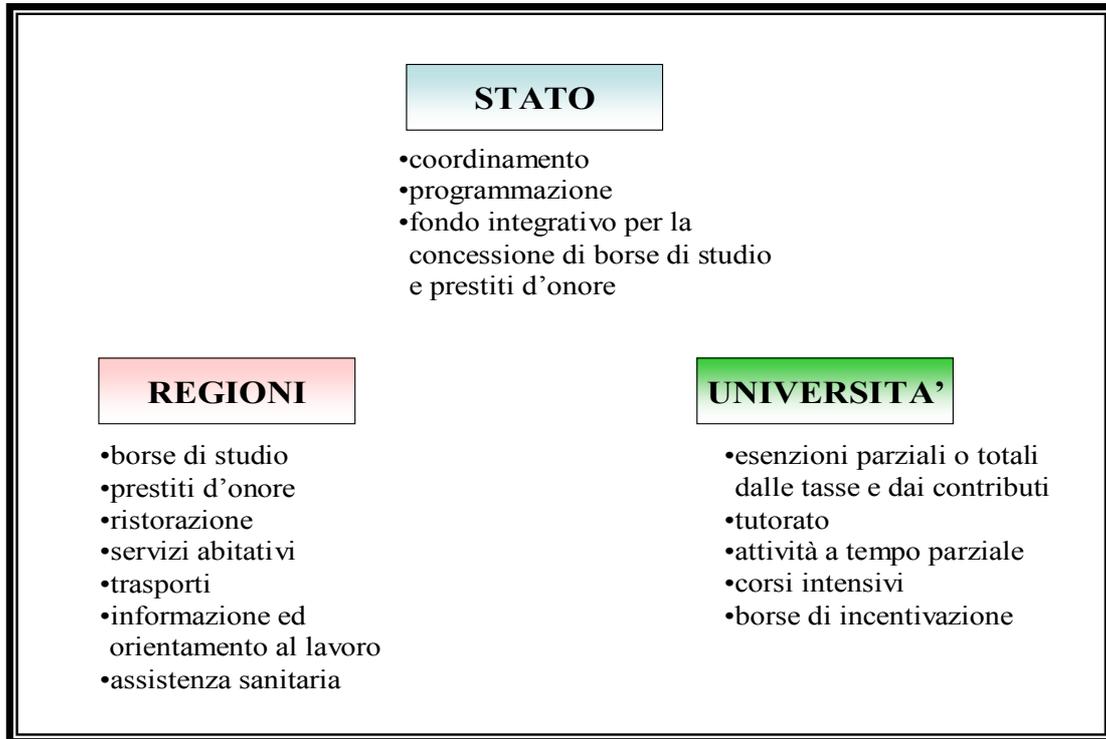
Nella seconda metà degli anni novanta, sono stati ridefiniti in modo più compiuto gli strumenti di finanziamento delle politiche di sostegno. E' stata istituita, innanzitutto, la tassa regionale per il diritto allo studio, imposta di scopo finalizzata al pagamento delle borse di studio e dei prestiti d'onore, il cui importo è stabilito dalle regioni entro soglie predefinite; è stato inoltre introdotto il Fondo Integrativo statale, i cui criteri di riparto tra le regioni hanno un carattere premiante, al fine di incentivare la crescita delle risorse complessive per gli interventi.

### *5.1.2 Il dpcm del 9 aprile 2001*

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri «Uniformità di trattamento sul diritto allo studio universitario» è stato predisposto con l'obiettivo di avviare una ulteriore fase nello sviluppo delle politiche per il diritto allo studio universitario in Italia: in particolare, si propone soddisfare integralmente la domanda di aiuti con un progressivo aumento di risorse e da parte dello stato, con il fondo integrativo, e dal lato delle regioni e province autonome, mediante fondi propri.

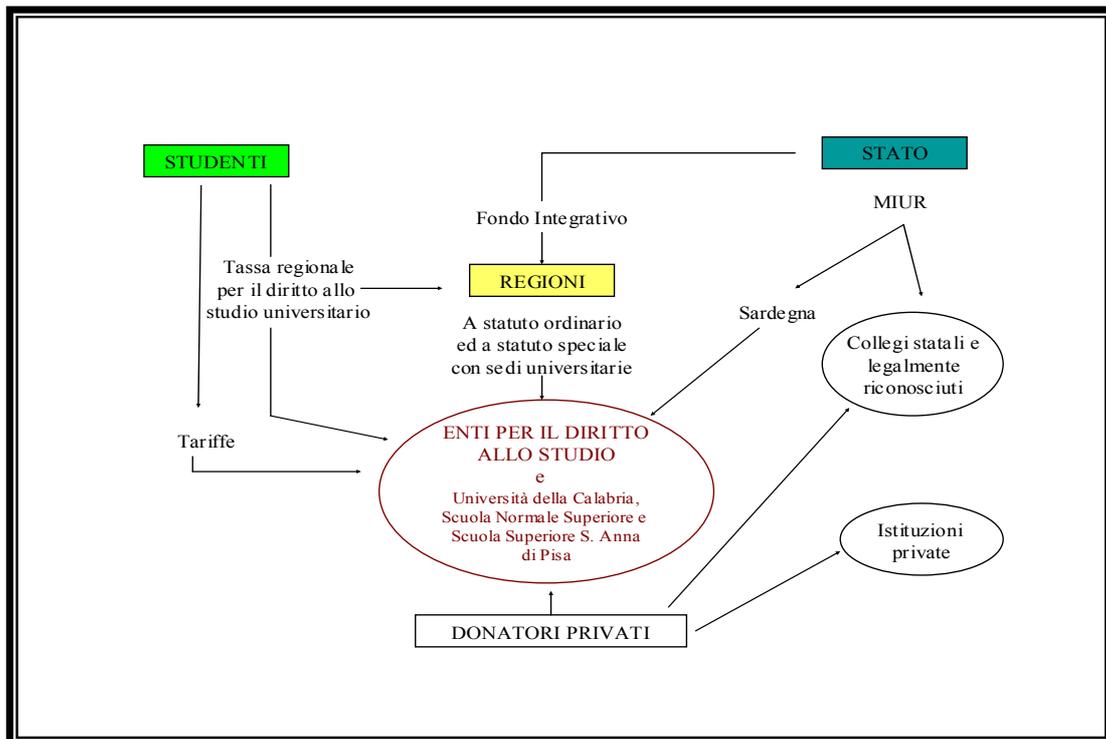
Il documento recepisce la riforma apportata al sistema universitario con il decreto ministeriale n. 509/99 e tiene conto dell'introduzione dell'Indicatore della

**Prosp. n. 5.1 Le competenze nelle politiche per il diritto allo studio (legge n. 390/91)**



Fonte: Catalano *et al.* 1993.

**Fig. n. 5.1 Il finanziamento del sostegno agli studenti: attori e flussi**



Fonte: Catalano *et al.* 1993.

situazione economica equivalente, da cui deriva una più selettiva valutazione dei benefici, della nuova disciplina in materia di immigrazione e tutela delle persone in situazioni di handicap e dell'obiettivo di internazionalizzazione del nostro sistema universitario attraverso una più ampia mobilità degli studenti.

Il dpcm si preoccupa di limitare l'intervento normativo alla definizione dei livelli minimi di uniformità di trattamento a livello nazionale. A tale scopo, sono state inoltre introdotte significative novità.

In primo luogo è stata estesa la concessione dei benefici a tutte le matricole che rispondono ai requisiti di reddito stabiliti, indipendentemente dal voto di maturità: ciò al fine di incentivare il passaggio dalle scuole superiori all'università e, inoltre, perché non appare coerente basare la selezione dei beneficiari sui risultati conseguiti nel corso di studi precedente<sup>1</sup>. E' stato previsto un graduale innalzamento dei requisiti di merito, coerentemente con l'obiettivo di garantire agli studenti il completamento dei corsi nella loro durata normale.

L'accesso ai servizi ed agli interventi per il diritto allo studio per gli studenti stranieri è equiparato agli studenti italiani. Gli studenti in condizione di disabilità hanno il diritto di godere di un'assistenza personale nella vita quotidiana di studenti e questo diritto deve coesistere con i diritti degli studenti disabili ad avere l'opportunità di organizzare autonomamente la propria vita senza subire forzature o condizionamenti da parte degli assistenti o degli organi eroganti.

### *5.1.3 Il decreto legge n. 105/03*

Il 9 maggio 2003 è stato emanato il decreto legge n. 105 «Disposizioni urgenti per le università e gli enti di ricerca». L'articolo 1 del decreto legge prevede iniziative per il sostegno degli studenti universitari e per favorirne la mobilità. In particolare, il «Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti» è ripartito tra gli atenei per il perseguimento :

- del sostegno alla mobilità internazionale degli studenti mediante l'erogazione di borse di studio integrative;

---

<sup>1</sup> Per un'analisi più approfondita sulle conseguenze delle novità introdotte dal dpcm del 9 aprile 2001 si rinvia al paragrafo 5.2 *Le borse di studio*.

- ✦ assegnazione agli studenti capaci e meritevoli, iscritti a corsi di laurea e ai corsi di dottorato di ricerca, di assegni per l'incentivazione delle attività di tutorato, per le attività didattico-integrative, propedeutiche e di recupero;
- ✦ promozione di corsi di dottorati di ricerca, inseriti in reti nazionali e internazionali di collaborazione interuniversitaria;
- ✦ finanziamento di assegni di ricerca;
- ✦ incentivazione per le iscrizioni a corsi di studio inerenti ad aree disciplinari di particolare interesse nazionale e comunitario.

## 5.2 Le borse di studio

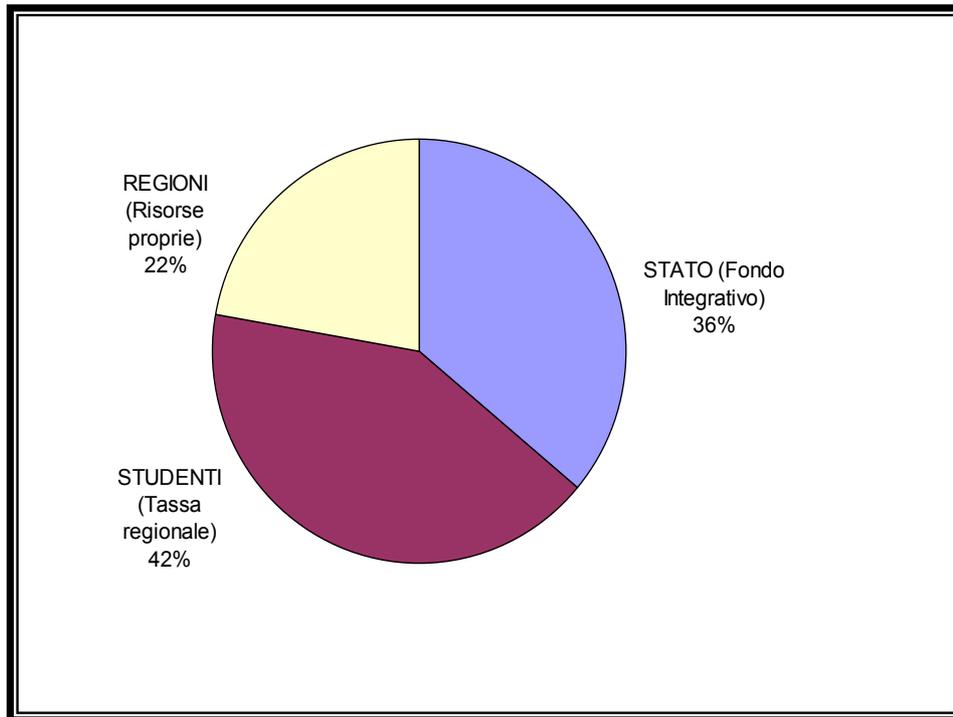
Il principale strumento di intervento che assorbe oltre la metà delle risorse disponibili per il sostegno agli studenti è la borsa di studio.

Le figure n. 5.2 e 5.3 illustrano le caratteristiche del sistema di finanziamento delle borse di studio. Negli ultimi anni è cresciuto il peso della spesa regionale: molte regioni si sono avvalse della potestà di aumentarne l'importo per finanziare gli interventi per il sostegno degli studenti. Il Fondo Integrativo statale ha conosciuto una crescita continua che si è fermata solo negli ultimi due anni; al contrario, la spesa delle regioni per il diritto allo studio, illustrata sulla base dei dati forniti per il riparto del Fondo Integrativo, risulta globalmente decrescente nel tempo, sia pur con andamenti differenziati tra le regioni. Sebbene i dati possano essere affetti da problemi di uniformità metodologica, le osservazioni che ne derivano sono evidenti.

Il quadro appare però ancora molto differenziato nelle diverse regioni (tabella n. 5.1 e figura 5.4) e questo, rappresenta un aspetto particolarmente preoccupante, poiché la diversa probabilità di conseguimento della borsa di studio introduce un elemento distorto di competizione tra gli atenei.

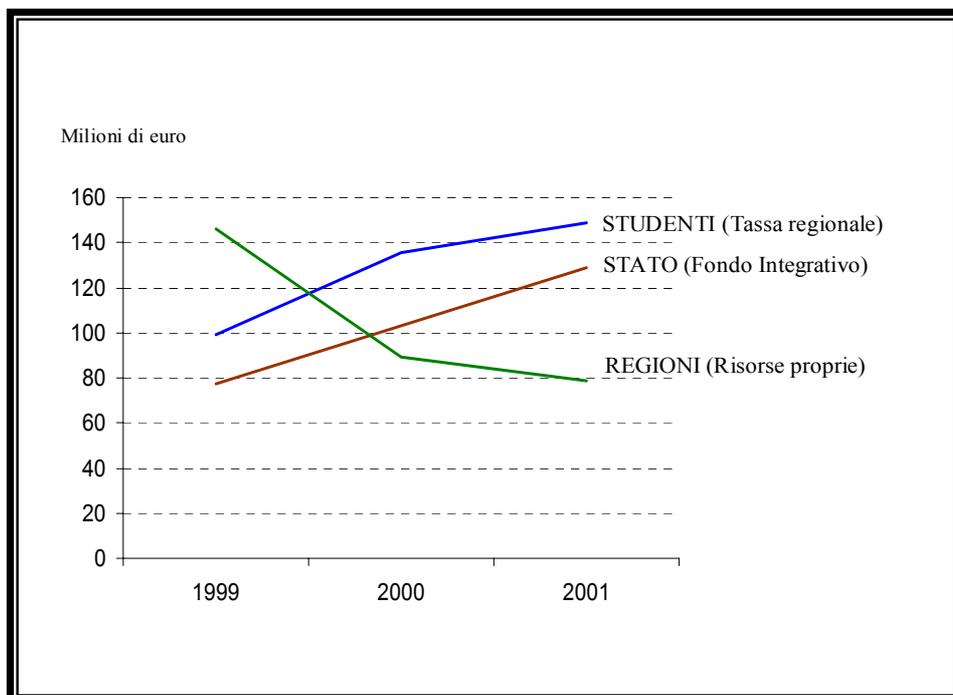
Assicurare la borsa a tutti gli studenti idonei appare, quindi, ancora un obiettivo prioritario, al fine di ovviare ad un grave problema che ha, sinora, compromesso l'equità e l'efficienza del sistema universitario italiano, e di colmare il significativo gap del nostro paese con i principali partners europei.

**Fig. n. 5.2 Il finanziamento delle borse di studio 2001**



Fonte: Miur, Servizio per l'autonomia universitaria e gli studenti, dati per il riparto del Fondo Integrativo.

**Fig. n. 5.3 Il finanziamento delle borse di studio 1999-2001**



Fonte: Miur, Servizio per l'autonomia universitaria e gli studenti, dati per il riparto del Fondo Integrativo.

Al superamento di tale problema sono state opportunamente destinate tutte le energie e le risorse della politica per il diritto allo studio negli ultimi anni, puntando anche alla definizione di criteri di riferimento minimi omogenei su tutto il territorio nazionale, per la tutela di un diritto soggettivo costituzionalmente garantito [Catalano 2003].

Negli ultimi anni il numero degli studenti idonei al conseguimento della borsa di studio è progressivamente cresciuto e le maggiori disponibilità finanziarie dello Stato, delle Regioni, degli studenti e, talvolta, delle università hanno consentito una crescita costante del numero delle borse concesse e del grado di soddisfacimento delle domande.

Il decreto del Presidente del Consiglio «*Uniformità di trattamento nel diritto allo studio universitario*» del 9 aprile 2001 rappresenta un punto di arrivo di un'importante fase nelle politiche per il diritto allo studio universitario e, al tempo stesso, un punto di partenza per una loro profonda innovazione.

Il Fondo Integrativo, l'articolo 16 del dpcm del 9 aprile 2001 definisce i criteri per il suo riparto tra le regioni:

- ✓ il 50% in proporzione alla spesa destinata alla concessione delle borse di studio da parte delle regioni;
- ✓ il 35% in proporzione al numero di idonei nelle graduatorie per la concessione delle borse di studio;
- ✓ il 15% in proporzione al numero di posti alloggio messi a disposizione da parte degli organismi regionali.

Nella tabella n. 5.2 è riportato il riparto del Fondo integrativo per il 2002.

Come si è detto precedentemente, il nuovo dpcm rappresenta una importante opportunità di riforma del sistema, aprendo una nuova fase della politica per il diritto allo studio che, coerentemente con la riforma dell'autonomia didattica, si pone obiettivi innovativi:

-  la riduzione della durata dei tempi di laurea (attraverso un graduale, ma significativo incremento dei requisiti di merito);
-  l'estensione degli interventi a tutti i livelli del percorso formativo, sino alle scuole di specializzazione ed ai dottorati di ricerca;
-  l'internazionalizzazione dell'esperienza formativa universitaria (attraverso il sostegno alla frequenza degli studi all'estero);

-  L'apertura del nostro sistema agli studenti stranieri non comunitari, in particolare quelli provenienti dai paesi in via di sviluppo, intesa sia come un atto di solidarietà internazionale che di qualificazione del nostro sistema universitario.

In primo luogo, la crescita degli idonei è un fenomeno costante negli ultimi anni: solo nell'ultimo quinquennio il loro numero è quasi raddoppiato. Non bisogna, inoltre, dimenticare che l'incidenza degli studenti idonei sulla popolazione universitaria è ancora considerevolmente inferiore agli altri paesi appartenenti all'Unione Europea. Tale fenomeno può essere spiegato da una modifica delle «regole del gioco», introdotte con l'ultimo dpcm dello scorso anno?

A tal riguardo è necessario ricordare che con il nuovo provvedimento nulla è mutato, sino ad oggi, per quel che riguarda la valutazione della condizione economica, mentre alcune modifiche sono state apportate ai criteri di merito. Questi ultimi sono stati innalzati per gli anni successivi al primo, coerentemente con la filosofia della riforma dei corsi di studio, che si pone l'obiettivo del conseguimento del titolo da parte degli studenti nel tempo ufficialmente previsto. Mentre nel passato il beneficio della borsa poteva essere ottenuto per un anno in più rispetto alla durata legale e quello dell'alloggio per due anni in più, oggi è ammesso un solo semestre di ritardo nel caso dei corsi di laurea e nessuno per la laurea specialistica ed i corsi di dottorato e di specializzazione. I benefici sono concessi solo per la durata legale, con un ulteriore innalzamento dei livelli di merito richiesti per i corsi di laurea a numero programmato, poiché in questo caso le condizioni di studio sono tali da consentire, ed imporre, una progressione più rapida degli studi. Inoltre, è stato introdotto per gli studenti che concludono gli studi nel periodo previsto, un vero e proprio premio di laurea, pari alla metà della borsa annuale. Naturalmente tali requisiti saranno introdotti gradualmente, insieme alla applicazione della riforma, non potendosi modificare le regole durante il gioco per gli studenti già idonei negli anni scorsi.

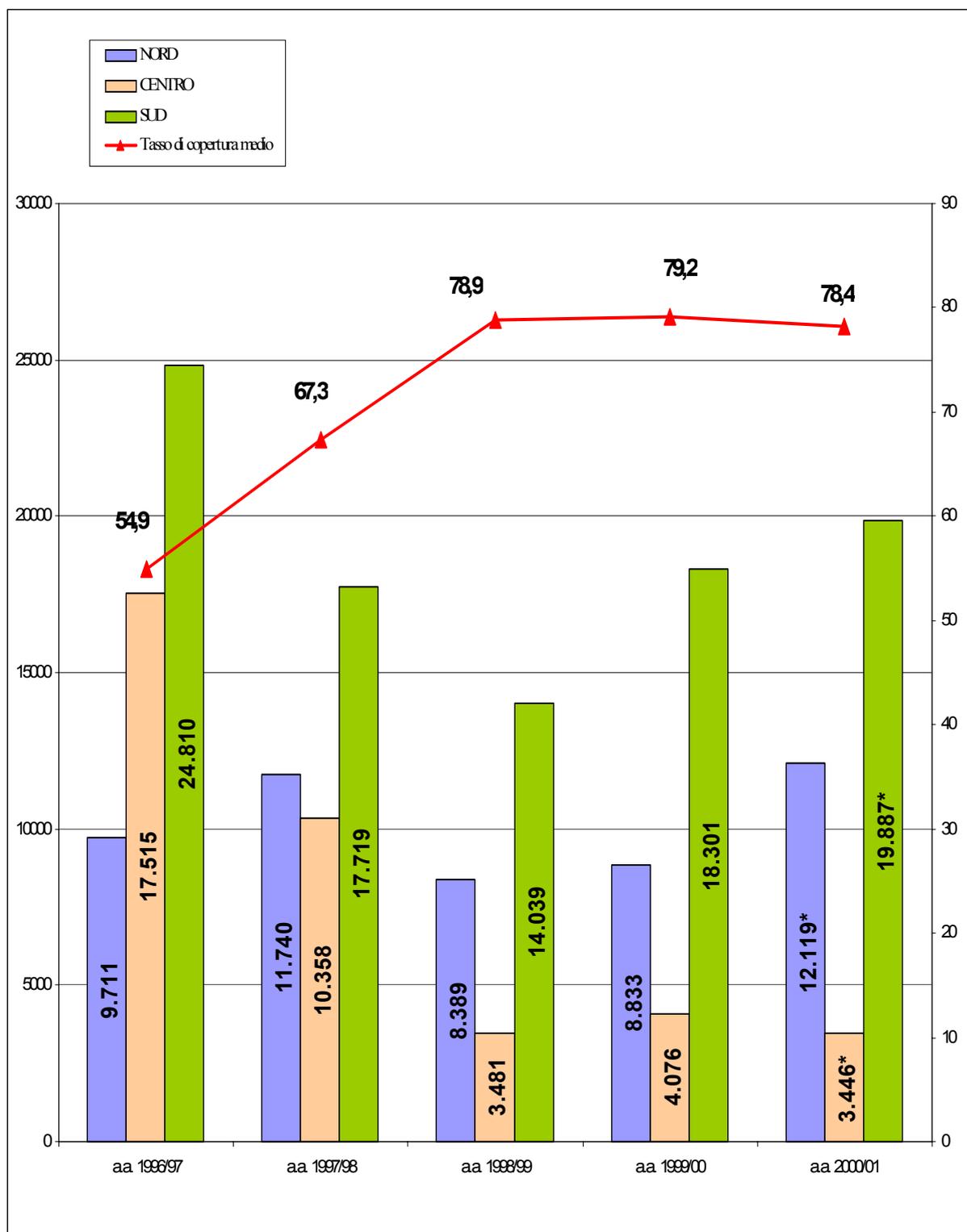
E' stato, invece, eliminato il requisito di merito *ex-ante* per gli immatricolati (il voto di maturità), poiché sulla base di alcune esperienze positive condotte negli ultimi anni (ad esempio, dall'Opera Universitaria di Trento), è apparsa evidente l'inefficacia e l'iniquità di tale criterio di selezione.

**Tab. n. 5.1 Il grado di copertura degli idonei alla borsa di studio 2001/02 - 2002/03**

<i>REGIONI/PROVINCE AUTONOME</i>	<i>a.a. 2002/03</i>	<i>a.a. 2001/02</i>
ABRUZZO	62,957	65,640
BASILICATA	46,577	66,111
CALABRIA	79,986	55,454
CAMPANIA	18,732	41,813
EMILIA ROMAGNA	86,945	82,304
FRIULI VENEZIA GIULIA	84,198	92,926
LAZIO	71,500	72,895
LIGURIA	65,650	48,774
LOMBARDIA	87,483	62,508
MARCHE	76,200	80,611
MOLISE	53,817	59,063
PIEMONTE	101,666	100,000
PUGLIA	39,236	35,732
SARDEGNA	65,262	72,774
SICILIA	67,791	49,598
TOSCANA	99,992	100,000
UMBRIA	77,247	67,481
VALLE d'AOSTA	n.d.	41,860
VENETO	84,479	61,142
Provincia BOLZANO	100,000	100,000
Provincia TRENTO	100,000	100,000
<i>MEDIA NAZIONALE</i>	<i>69,792</i>	<i>65,999</i>

Fonte: elaborazioni su dati Miur, Saus, Uff. II.

**Fig. n. 5.4 Gli idonei non beneficiari di borsa di studio per aree geografiche  
1996/97 – 2000/01**



Fonte: elaborazioni del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario su dati Miur, Saus, Uff. II.

**Tab. n. 5.2 Il riparto del Fondo Integrativo Statale 2002**

REGIONI/PROVINCE AUTONOME	(€)
ABRUZZO	3.592.133,05
BASILICATA	1.656.405,17
CALABRIA	6.092.451,97
CAMPANIA	9.299.555,20
EMILIA ROMAGNA	13.516.506,30
FRIULI VENEZIA GIULIA	5.155.487,30
LAZIO	13.899.540,80
LIGURIA	2.523.428,23
LOMBARDIA	8.077.690,40
MARCHE	5.114.572,80
MOLISE	588.312,00
PIEMONTE	9.395.826,47
PUGLIA	3.608.691,99
SARDEGNA	4.736.576,80
SICILIA	8.370.849,60
TOSCANA	14.338.515,13
UMBRIA	4.381.251,20
VALLE d'AOSTA	39.927,81
VENETO	8.891.052,40
Provincia BOLZANO	380.715,20
Provincia TRENTO	2.149.410,18
<i>TOTALE</i>	<i>125.808.900,00</i>

Fonte: elaborazioni su dati Miur, Saus, Uff. II.

Il voto di maturità appare, infatti, particolarmente differenziato tra i diversi tipi di scuole e le diverse aree del paese e rischia di includere più effetti di pesanti discriminazioni sociali, che l'effettivo merito degli studenti, come appare dall'assenza di correlazione statistica significativa tra voto di maturità e successo negli studi universitari. Ma nel rispetto dei principi costituzionali, il merito degli studenti immatricolati sarà valutato *ex-post*, sulla base dei risultati conseguiti nel primo anno degli studi universitari. Per la prima volta nella storia del paese, infatti, gli studenti del primo anno non ottengono una borsa, ma un «*performance loan*», cioè un prestito che si trasforma in borsa solo al conseguimento del merito (come avviene in altri paesi europei). La seconda rata è, infatti, erogata solo in presenza di un livello minimo di crediti, da conseguirsi entro agosto, mentre la prima rata dovrà essere rimborsata nel caso in cui tale livello di crediti non sia conseguito entro l'inizio del nuovo anno accademico. Si tratta quindi di una diversa, più equa ed efficace, forma di valutazione del merito, poiché azzerava la situazione di partenza (e le iniquità che essa si trascina), incentivando gli studenti a risultati migliori negli studi universitari [Catalano 2002].

Dai dati sinora disponibili, si evidenzia peraltro che tale modifica ha inciso solo parzialmente sull'incremento del numero degli idonei. Infatti, sui quasi quattordicimila idonei in più, negli enti regionali per il diritto allo studio esaminati, la metà si riferisce ad idonei ad anni successivi al primo (tabella n. 5.3) e l'incremento degli idonei immatricolati è spiegato solo per poco più della metà da studenti con un basso voto di maturità, che lo scorso anno non avrebbero ottenuto la borsa (tabella n. 5.4). In sostanza, i dati mostrano che solo un terzo dell'incremento complessivo degli idonei è stato determinato dall'eliminazione della valutazione *ex-ante* del merito, fondata sul voto di maturità.

Più rilevante appare, invece, l'effetto della crescita degli immatricolati al primo anno conseguente al successo della riforma universitaria, e soprattutto, dei più elevati livelli di merito conseguiti nel corso degli studi dagli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi. I tassi elevati di crescita nelle realtà del sud (Basilicata e Calabria, ad esempio), nelle quali solo negli ultimi anni si è sentito l'effetto positivo dei nuovi interventi, evidenziano invece le speranze di nuove opportunità per gli studenti bisognosi e meritevoli, cui era stata data sinora una risposta solo parziale. Ovviamente un importante momento di verifica del successo della nuova politica sarà rappresentato

**Tab. n. 5.3 La crescita degli idonei alla borsa di studio degli anni successivi al primo a.a. 2001/02**

<i>Enti regionali</i>	<i>Idonei a. a. 2000/01</i>	<i>Idonei a. a. 2001/02</i>	<i>% sull'incidenza totale degli idonei</i>
Edisu Piemonte	6.566	7.731	43,55%
Isu Cattolica	1.832	2.453	n.d.
Isu Bocconi	970	1.084	56,7%
Isu Pavia	1.457	1.671	39,70%
Opera Universitaria di Trento	922	1.076	55,60%
Ersu Genova	2.562	2.783	18,51%
Erdisu Trieste	1.881	2.108	49,67%
Ardsu Bologna	5.530	7.015	76,70%
Ardsu Modena e Reggio Emilia	688	1.012	60,45%
Ardsu Parma	1.379	1.677	64,22%
Università degli Studi di Padova	5.204	5.094	n.d.
Lumsa Roma	246	355	100,00%
Istituto Orientale Napoli	998	1.189	63,46%
Edisu Foggia	613	775	48,94%
Edisu Basilicata	761	1.168	47,60%
Università della Calabria	1.297	2.047	37,94%
<i>TOTALE</i>	<i>32.906</i>	<i>39.238</i>	<i>56,07%</i>

Fonte: elaborazioni su dati Miur, Saus, Uff. II.

**Tab. n. 5.4 La crescita degli idonei iscritti al primo anno a.a. 2001/02**

<i>Enti regionali</i>	<i>Incremento idonei a. a. 2001/02</i>	<i>Idonei al primo anno con voto di maturità &lt;70</i>	<i>% idoneo con voto &lt;70/incremento totale idonei</i>
Edisu Piemonte	49,74%	954	35,66%
Isu Cattolica	5,22%	nd	n.d.
Isu Bocconi	21,22%	1	0,50%
Isu Pavia	52,93%	161	29,87%
Opera Universitaria di Trento	26,23%	nd	n.d.
Ersu Genova	95,85%	700	58,63%
Erdisu Trieste	40,93%	149	32,60%
Ardsu Bologna	26,27%	327	16,98%
Ardsu Modena e Reggio Emilia	58,40%	89	16,60%
Ardsu Parma	23,68%	n.d.	n.d.
Università degli Studi di Padova	31,55%	586	94,06%
Lumsa Roma	-0,97%	nd	n.d.
Istituto Orientale Napoli	23,71%	69	22,92%
Edisu Foggia	44,75%	nd	n.d.
Edisu Basilicata	121,08%	131	15,32%
Università della Calabria	51,47%	770	38,95%
<i>TOTALE</i>	<i>43,71%</i>	<i>3937</i>	<i>34,86%</i>

Fonte: elaborazioni su dati Miur, Saus, Uff. II.

dalla valutazione dell'entità delle conferme della borsa degli immatricolati per il secondo semestre dell'anno accademico in corso e per l'anno successivo.

E' legittima e comprensibile, d'altra parte, la preoccupazione che alla crescita del numero degli idonei non sia corrisposto un incremento ulteriore delle risorse statali, come era avvenuto negli ultimi anni e come era previsto dall'accordo tra lo Stato e le Regioni del 2000. Ma attenzione, guai, a scambiare gli effetti con le cause. E' vero che le politiche pubbliche non devono promettere interventi incompatibili con i vincoli di bilancio, ma sarebbe solo apparentemente più tranquillizzante la scelta di definire *ex-ante* le risorse disponibili e poi rendere gli interventi compatibili con essi, riducendo gli importi delle borse o definendo criteri più restrittivi nei requisiti di ammissione. Si potrebbe così essere più sereni dal punto di vista istituzionale, molto meno dal punto di vista della equità del sistema universitario. In sostanza, il problema dell'insufficienza delle risorse destinate alle borse di studio è reale e non va sottaciuto. Solo un'adeguata consapevolezza del problema costituisce la premessa della sua soluzione, come mostrano peraltro le scelte coraggiose e lungimiranti di alcune regioni che hanno deciso, in questi mesi, un incremento delle risorse (il caso più significativo è quello del Piemonte che con l'approvazione del bilancio per il 2002 ha stanziato fondi adeguati alla concessione della borsa a tutti gli studenti idonei). Bisogna, inoltre, tener conto che l'introduzione di criteri più rigorosi di valutazione della condizione economica (l'Isee) e la graduale applicazione dei più severi requisiti di merito, previsti dal dpcm dello scorso anno, stanno portando tendenzialmente ad una riduzione del numero degli idonei. Nella stessa direzione dovrebbero muovere a regime anche la riduzione dei tempi di studio, nonché la prevedibile minore numerosità degli iscritti ai corsi di laurea specialistica rispetto a quelli dei corsi di laurea.

La politica per il diritto allo studio degli ultimi anni ha, dunque, consentito un importante miglioramento dell'equità e dell'efficienza del sistema universitario italiano, grazie all'impegno del Ministero, delle Regioni, delle università e degli enti per il diritto allo studio. Si può fare meglio, coerentemente con gli obiettivi e i risultati sinora conseguiti, attraverso la realizzazione di nuovi alloggi per gli studenti universitari, la introduzione di strumenti innovativi (la forma mista di borsa e prestito), e un ulteriore progressivo incremento dei requisiti di merito, di pari passo con l'efficacia della applicazione della riforma.

### **5.3 Le residenze universitarie**

Il punto più critico dell'attuale politica per il diritto allo studio è quello delle residenze universitarie: sono oggi disponibili circa 30.000 alloggi in tutto il paese (compresi quelli dei collegi non statali legalmente riconosciuti), dei quali poco meno di un terzo sono concentrati in tre città che, per tradizione o per più recente scelta, rappresentano realtà di università «residenziali»: Pavia, Urbino e Cosenza (tabella n. 5.5). Ma ciò rende ancor più grave la situazione complessiva.

Negli ultimi mesi della scorsa legislatura il Parlamento ha approvato, all'unanimità ed in tempi record, una legge sulle residenze universitarie (n. 338/00), che prevede un significativo stanziamento di risorse per lo sviluppo di una nuova politica di qualità nel diritto allo studio universitario, attraverso il cofinanziamento al 50% di interventi per l'ammodernamento delle residenze esistenti (180 miliardi in tre anni) e per nuove costruzioni e ristrutturazioni (700 miliardi circa immediatamente disponibili). La legge ha previsto anche la definizione di standard minimi degli interventi, coerenti con l'idea di realizzare strutture ricche di servizi per il supporto alla didattica ed alla ricerca, per le attività culturali, ricreative e sportive, aperte alle diverse figure del mondo universitario (studenti, dottorandi, specializzandi, docenti ecc.) e non solo ai residenti dei collegi.

Le università, statali e legalmente riconosciute, le regioni ed enti per il diritto allo studio universitario, enti ed istituzioni private no profit hanno presentato progetti definitivi o esecutivi, ai sensi della vigente normativa, in competizione tra loro su base nazionale per il conseguimento del cofinanziamento dello Stato.

Una specifica commissione paritetica Ministero-Regioni, istituita presso la Conferenza Stato-Regioni sta procedendo alla loro valutazione sulla base di due criteri prioritari: la coerenza degli interventi con la programmazione delle singole regioni e la qualità della loro progettazione, con riferimento agli standard minimi previsti da uno specifico decreto ministeriale. Con questo provvedimento si apre una nuova fase della politica per il diritto allo studio universitario, che guarda oltre il soddisfacimento delle prioritarie esigenze monetarie degli studenti idonei al conseguimento della borsa, nella prospettiva di valorizzare e sviluppare i servizi destinati alla generalità degli studenti e tesi ad affrontare tutti gli aspetti qualificanti dell'esperienza universitaria.

**Tab n. 5.5 I posti alloggio al 31 ottobre 2002**

<i>REGIONI/PROVINCE AUTONOME</i>	<i>Numero posti alloggio disponibili</i>	<i>Incidenza %</i>
ABRUZZO	100	0,312
BASILICATA	121	0,377
CALABRIA	2.934	9,145
CAMPANIA	92	0,287
EMILIA ROMAGNA	3.445	10,738
FRIULI VENEZIA GIULIA	939	2,927
LAZIO	1.898	5,916
LIGURIA	562	1,752
LOMBARDIA	5.610	17,486
MARCHE	2.799	8,725
MOLISE	0	0,000
PIEMONTE	975	3,039
PUGLIA	1.389	4,330
SARDEGNA	1.294	4,033
SICILIA	2.232	6,957
TOSCANA	3.172	9,887
UMBRIA	1.200	3,740
VALLE d'AOSTA	0	0,000
VENETO	2.465	7,683
Provincia BOLZANO	151	0,471
Provincia TRENTO	704	2,194
<i>TOTALE</i>	<i>32.082</i>	<i>100,000</i>

Fonte: elaborazioni su dati Miur, Saus, Uff. II.

## 5.4 Gli altri servizi

Il servizio di ristorazione, offerto a tutti gli studenti iscritti, è sicuramente quello che ha assorbito fino ad ora la maggior parte delle risorse finanziarie disponibili. Proprio in virtù di tale considerazione e al fine di favorire il soddisfacimento delle esigenze degli studenti, molte regioni stanno valutando la possibilità di monetizzare il pasto (mediante l'utilizzo di *voucher*) anziché erogare direttamente il servizio.

Dal 1978 il sistema sanitario nazionale, gestito a livello regionale, assicura a tutti i cittadini assistenza gratuita per tutte le prestazioni sanitarie, finanziata dalla fiscalità generale e da contributi sanitari a carico dei lavoratori dipendenti ed autonomi e dei datori di lavoro. Sono stati introdotti dei *tickets* legati alla condizione economica del nucleo familiare per le analisi di laboratorio, le visite mediche specialistiche e l'acquisto di alcune categorie di medicinali. Gli studenti universitari ricevono l'assistenza sanitaria, nella regione in cui frequentano l'università, come tutti gli altri cittadini.

I giovani fino ai 26 anni godono di una tariffa agevolata su alcuni voli della principale compagnia aerea (Alitalia) con una riduzione, articolata per tipologia di volo, periodo dell'anno e destinazione, sino al 60%. E' anche concessa una riduzione da parte della compagnia Meridiana agli studenti universitari sino ai 27 anni di età e residenti in Sardegna, su specifiche tratte e in attuazione del principio della continuità territoriale.

I giovani sino a 26 anni beneficiano di una tariffa differenziata sull'intero sistema ferroviario (Carta Verde), che prevede una riduzione del 20%, dietro corresponsione annua di €20 per il rilascio della Carta. Nessuna specifica agevolazione è prevista per gli studenti.

Il sistema dei trasporti su gomma interurbani è gestito a livello regionale con tariffe differenziate in ciascuna regione. Nella maggior parte delle regioni non è prevista alcuna riduzione per gli studenti. Sono previsti invece abbonamenti ridotti per gli studenti, sino ai 26 anni di età, per i trasporti urbani. La riduzione, stabilita da ciascuna azienda, può variare dal 20% al 50%.

## **5.5 Il sistema nazionale di sostegno per gli studi all'estero**

Attualmente non esiste in Italia un sistema nazionale di sostegno per gli studenti universitari del primo livello per studi all'estero, al di là dei programmi di scambio finanziati dall'Unione Europea.

Secondo l'articolo 10 del dpcm del 9 aprile 2001, gli studenti beneficiari di borsa di studio, compresi gli iscritti ad un dottorato di ricerca, hanno diritto per una sola volta durante la carriera universitaria ad una integrazione della borsa di studio per la partecipazione a programmi di mobilità internazionale, sia nell'ambito di programmi promossi dalla Unione Europea, che di quelli non comunitari, purché risulti beneficiario della borsa per l'anno accademico in cui partecipa a tali iniziative e che il periodo di studi e/o tirocinio abbia un riconoscimento accademico in termini di crediti all'interno del proprio corso in Italia, anche se ai fini della predisposizione della prova conclusiva [Miur 2001].

In molti casi le regioni, gli enti per il diritto allo studio e le università concedono ai propri studenti una integrazione della borsa di studio (Erasmus, Socrates ecc.), che varia molto nelle diverse realtà, per garantire una maggiore copertura dei costi di mantenimento per il periodo di studi all'estero. Gli importi concessi dall'Unione Europea garantiscono infatti solo la copertura dei costi di mobilità (viaggio, preparazione linguistica, spese supplementari derivanti dal maggior costo della vita nel paese ospitante) e non consentono quindi una effettiva pari opportunità per gli studenti provenienti dalle classi sociali più disagiate. Specifici e significativi interventi per il sostegno degli studi all'estero sono previsti dalle leggi della Valle d'Aosta e della Provincia Autonoma di Bolzano per i propri residenti, al fine di favorire gli studi in lingue delle rispettive comunità linguistiche. Tali normative prevedono alcune forme di sostegno finanziario per tutti gli studenti residenti in tali regioni sia in Italia che all'estero.

## **5.6 Gli altri trasferimenti pubblici agli studenti o alle loro famiglie**

### *5.6.1 Gli assegni familiari*

Gli assegni familiari sono erogati ai nuclei familiari con almeno un figlio a carico, con importi che variano a seconda della composizione della famiglia (numero di componenti e presenza di situazioni particolari, come la presenza di un solo coniuge o la presenza di familiari inabili) e dell'ammontare del reddito.

Il limite di reddito oltre il quale un nucleo familiare di tre persone (due genitori e un figlio) può ricevere l'assegno è inferiore a quello considerato massimo per beneficiare della borsa di studio. Nella concessione dell'assegno non si tiene conto né del merito scolastico dello studente, né del fatto che egli benefici di una borsa di studio.

### *5.6.2 Le detrazioni per figli a carico*

Nel 2002 sono considerati fiscalmente a carico dei genitori tutti i figli, se non hanno posseduto redditi nello stesso anno superiori a 2.840,51€.

Le borse di studio concesse dalle regioni e dagli enti per il diritto allo studio, le borse di incentivazioni concesse dalle università ed i compensi per le attività part-time svolta dagli studenti per le università sono esenti da ogni tipo di imposta, in particolare sia da Irpef che da Irap. Quindi è possibile che i genitori ricevano detrazioni fiscali anche se il figlio è beneficiario di tali interventi per importi superiori a 2.840,51€.

Per ciascun figlio o familiare a carico spetta una detrazione di 285,08€. Se il reddito complessivo di ciascuno dei due coniugi non è superiore a 51.645,69, la detrazione per il primo figlio e per gli altri familiari a carico è di 303,68€ e per ciascun figlio successivo al primo è di 336,73€.

La detrazione per i figli a carico è, inoltre, aumentata a 516,46€ per ciascun figlio nei seguenti casi:

- a) reddito complessivo non superiore a 36.151,98€ e un figlio a carico;
- b) reddito complessivo non superiore a 41.316,55€ e due figli a carico;
- c) reddito complessivo non superiore a 46.481,12€ e tre figli a carico;
- d) contribuenti con almeno quattro figli a carico, senza limiti di reddito.

### 5.6.3 *Le detrazioni per le spese per l'istruzione*

Attualmente solo una parte delle spese per l'istruzione è detraibile dalle imposte nella misura del 19% del loro importo complessivo, come nel caso delle spese mediche, per le assicurazioni, per la previdenza complementare, ecc.

Per spesa per l'istruzione si intende infatti esclusivamente l'importo delle tasse di frequenza di corsi di istruzione secondaria, universitaria, di perfezionamento e/o specializzazione presso università italiane e straniere, pubbliche e private. Le spese possono riferirsi a uno o più anni, compresa l'iscrizione fuori corso, e, per gli istituti o università privati e stranieri, non devono essere superiori a quelle delle tasse e contributi degli istituti statali privati.

Per beneficiare della detrazione è necessario provare il pagamento delle tasse e dei contributi, mentre non è prevista alcuna condizione di merito, né alcuna limitazione per la durata degli studi.

Il sistema delle detrazioni dall'imposta ha inoltre il limite di beneficiare coloro che hanno redditi più elevati. Le famiglie con redditi più bassi spesso non presentano imposte tali da consentire l'applicazione integrale delle detrazioni teoricamente consentite.

## **5.7 Il sistema nazionale di sostegno per gli studenti stranieri**

L'articolo 20 della legge n. 390/91 sul diritto allo studio universitario sancisce che gli «*studenti di nazionalità straniera fruiscono dei servizi e delle provvidenze previste dalla presente legge e dalle leggi regionali nei modi e nelle forme stabilite per i cittadini italiani.*» Gli studenti possono invece accedere ai servizi sanitari con le stesse modalità dei cittadini italiani. Ogni anno il Ministero degli Affari Esteri comunica quali studenti hanno diritto alle prestazioni regionali.

L'articolo 13 del dpcm del 9 aprile 2001, regola gli interventi a favore degli studenti stranieri non appartenenti all'Unione Europea. In molti casi, le regioni e gli enti regionali per il diritto allo studio stabiliscono una quota di borse di studio ed alloggi riservati a tali studenti stranieri. Per gli studenti provenienti da paesi particolarmente poveri, il cui elenco è definito annualmente con decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica, d'intesa con il Ministro degli affari Esteri, la

valutazione della condizione economica è effettuata sulla base di una certificazione della Rappresentanza italiana nel paese di provenienza, che attesti che lo studente non appartiene ad una famiglia notoriamente da reddito e livello sociale elevato.

I paesi considerati a basso livello di sviluppo umano sono quelli che presentano un indice di sviluppo umano minore di 0,5 (la media su 174 paesi analizzati è di 0,7, con un massimo assoluto per il Canada di 0,91) (tabella n. 5.6). Questo indice si basa su tre indicatori:

-  la longevità,
-  il livello di studi,
-  lo standard di vita.

Il numero di studenti provenienti da paesi poveri che nell'a.a. 2002/03 hanno ricevuto una borsa di studio relativamente basso (tabella n. 5.7).

## **5.8 La valutazione del sistema del diritto allo studio**

Nella prospettiva di un'ulteriore sviluppo delle politiche di sostegno agli studenti, possono essere utili alcuni elementi di valutazione, che derivano da indagini appena concluse o tuttora in corso, promosse dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, con il coinvolgimento del Coordinamento interregionale per il diritto allo studio universitario, rappresentanti degli organismi regionali di gestione, il Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari ed esperti.

In primo luogo, è interessante l'indagine «Eurostudent 2000» sulle condizioni di vita degli studenti, svolta dalla Fondazione Rui, in collaborazione con l'Università degli Studi di Camerino. Si tratta di un approfondito affresco della condizione degli studenti universitari italiani utile a tutti gli attori per poter effettuare le proprie scelte [Catalano e Figà Talamanca 2002].

Si è appena conclusa anche un'indagine sui costi di mantenimento agli studi [Irer 2001b], la prima su scala nazionale dopo alcune iniziative avviate da singole regioni (Lombardia [Irer 1996] e Toscana [Regione Toscana 1998]), con l'obiettivo di mettere a punto una metodologia che possa essere generalizzata.

**Tab. n. 5.6 I paesi con un indice di sviluppo umano inferiore allo 0,5**

<i>PAESE</i>	<i>INDICE DI SVILUPPO UMANO</i>
Laos	0,484
Madagascar	0,483
Bhutan	0,483
Sudan	0,477
Nepal	0,474
Togo	0,471
Bangladesh	0,461
Mauritania	0,451
Yemen	0,448
Djibuti	0,447
Haiti	0,44
Nigeria	0,439
Congo	0,43
Zambia	0,42
Costa d'Avorio	0,42
Senegal	0,416
Tanzania	0,415
Benin	0,411
Uganda	0,409
Eritrea	0,408
Angola	0,405
Gambia	0,396
Guinea	0,394
Malati	0,385
Ruanda	0,382
Mali	0,38
Centrafrica	0,371
Ciad	0,367
Mozambico	0,341
Guinea-Bissau	0,331
Burundi	0,321
Etiopia	0,309
Burkina Faso	0,303
Niger	0,293
Sierra Leone	0,252
<i>MEDIA</i>	<i>0,4</i>

Fonte: United Nations Development Office 1998.

**Tab. n. 5.7 Le borse di studio erogate a studenti provenienti da paesi a basso sviluppo a.a. 2002/03**

<i>REGIONI/PROVINCE AUTONOME</i>	<i>Borse di studio erogate a.a. 2002/03</i>
ABRUZZO	0
BASILICATA	0
CALABRIA	2
CAMPANIA	1
EMILIA ROMAGNA	171
FRIULI VENEZIA GIULIA	3
LAZIO	98
LIGURIA	0
LOMBARDIA	65
MARCHE	2
MOLISE	2
PIEMONTE	17
PUGLIA	142
SARDEGNA	12
SICILIA	52
TOSCANA	14
UMBRIA	5
VALLE d'AOSTA	0
VENETO	9
Provincia BOLZANO	8
Provincia TRENTO	7
<i>TOTALE</i>	<i>610</i>

Fonte: elaborazioni su dati Miur, Saus, Uff. II.

Appare, infatti, importante che tali indagini siano alla base della definizione delle politiche di intervento, al fine di erogare una borsa di studio di valore appropriato, non inadeguato o eccessivo rispetto alle esigenze degli studenti.

All'Irpet di Firenze (Istituto di Ricerche per la Programmazione Economica della Toscana) è stata affidata un'indagine per la valutazione dell'efficacia delle borse di studio, al fine di spiegare le ragioni del successo (e dell'insuccesso) negli studi dei beneficiari degli interventi. La ricerca, che coinvolge una decina di atenei, ha un carattere diacronico, seguendo i beneficiari delle borse nel corso dei loro studi. Un'altra importante ricerca, attualmente in corso, è stata affidata dal Comitato ad un gruppo di ricerca dell'Università degli Studi di Trieste, coordinato dalla prof.ssa Cristina Pedicchio, sulle esperienze di mobilità internazionale degli studenti, promosse dalle università. Si tratta, infatti, di un aspetto di frontiera del diritto allo studio: l'opportunità per lo studente di potersi «muovere», come elemento fondamentale della sua esperienza formativa. Oggi, in questo settore si possono constatare profonde disuguaglianze, perché il livello della borsa di studio comunitaria, che presuppone un analogo intervento di sostegno su base nazionale, non consente di garantire pari opportunità per tutti gli studenti.

Appare inoltre importante diffondere ed incentivare le «buone pratiche» nella gestione dei servizi presenti in tutto il territorio nazionale. Anche in questo ambito andrebbero estese le metodologie di valutazione delle politiche, delle istituzioni e dei servizi offerti (anche dal punto di vista degli utenti) che oggi, sempre più, permeano il sistema universitario. Ad oggi solo alcune Regioni ed enti hanno introdotto preziosi strumenti ed organi preposti alla valutazione strategica delle politiche, quale momento determinate per la programmazione regionale e la distribuzione delle risorse. Gli studenti appaiono ampiamente coinvolti nella gestione degli enti, ma meno nella valutazione della soddisfazione dei servizi ricevuti: in quanti di essi esiste una valutazione dell'utente dei servizi ricevuti? In quanti casi tale attività è effettuata periodicamente? Su questo piano, il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario intende contribuire alla promozione della cultura della valutazione, alla definizione delle metodologie, al sostegno di specifiche sperimentazioni, alla diffusione dei risultati.

## 5.9 I livelli di governo e il finanziamento del diritto allo studio

### 5.9.1 La riforma del Titolo V della Costituzione

Nell'ottobre del 2001, ha trovato sanzione definitiva da parte del popolo italiano la riforma al Titolo V della Parte II della Costituzione del 1948, dedicato alle regioni. Dopo la riforma dell'amministrazione regionale attuata dalla legge Bassanini, cui ha fatto seguito la riformulazione della potestà statutaria e della forma di governo regionale (legge costituzionale n. 1/1999), è arrivata la modifica, in senso federalista, degli articoli che definivano la struttura della potestà legislativa delle regioni [Violini 2002]. Concluso il processo di approvazione, si è aperta la difficile strada dell'attuazione della riforma.

Da un punto di vista economico, la letteratura sul federalismo fiscale afferma che è possibile scegliere il livello di governo più appropriato per la realizzazione di una specifica funzione pubblica, a seconda della sua tipologia e delle relative caratteristiche [Oates 1972]. In linea di principio, un sistema governato a livello nazionale privilegia la caratteristica dell'uniformità e, quindi, gli obiettivi di equità che il sistema si pone. Un modello decentrato, invece, meglio risponde alla differenziazione delle preferenze dei consumatori per tutti i servizi pubblici e, quindi, è più adeguato a tutelare gli obiettivi di efficienza (prospetto n. 5.2).

Nel caso del diritto allo studio, l'intervento pubblico ha due obiettivi: efficienza ed equità; a seconda del livello di governo a cui lo si pone, si può privilegiare, però, solo uno dei due aspetti. «[...] *La nuova Costituzione esprime un assetto politico caratterizzato da maggiore decentramento delle decisioni pubbliche? Se sì, al maggiore decentramento si deve associare una maggiore differenziazione nell'offerta pubblica a livello regionale o locale? [...]*» [Giarda 2002, pag. 2].

Non si può dimenticare che il nostro paese ha finora vissuto in un sistema di uniformità dei livelli di spesa pubblica per cittadino. Se si vuole aumentare il grado di decentramento dell'intervento pubblico, si deve essere consapevoli della prospettiva di una progressiva differenziazione dei livelli medi di spesa.

## Prosp. n. 5.2 I livelli di governo dell'intervento pubblico

Il trade-off tra EQUITA' ed EFFICIENZA

un sistema centralizzato  
garantisce condizioni di uguaglianza  
nell'offerta dei servizi pubblici  
- realizza obiettivi di equità

un sistema decentrato  
meglio risponde alle diversità  
delle preferenze dei cittadini  
- realizza obiettivi di efficienza

L'articolazione dei servizi locali influenza il comportamento dei cittadini. Questi, infatti, in assenza di vincoli, si muoveranno per migliorare la propria utilità, scegliendo i servizi che meglio soddisfano le proprie preferenze. Questo fenomeno prende il nome di *voto con i piedi* (principio di Tiebout). Tale possibilità di scelta da parte dei cittadini può essere realizzata solo nell'ipotesi di assenza di effetti di *lock-in*. Se cade tale ipotesi, l'unica scelta possibile sarà quella del monopolio locale (ovvero, qualsiasi servizio verrà offerto, il cittadino sarà costretto ad accettarlo, perché alcuni vincoli gli impediscono di scegliere secondo le proprie preferenze).

Il sistema universitario italiano è caratterizzato da monopoli locali e, talvolta, da oligopoli con interazioni strategiche, con conseguenti problemi di *cream-skimming*; soltanto in pochissime aree del paese esiste un numero adeguato di università. Il *voto con i piedi* per gli studenti diventa una condizione irrinunciabile per la competizione [Catalano e Silvestri 1999].

Ritornando al teorema di Oates, è possibile assegnare alle diverse funzioni un livello di governo appropriato. Teoricamente, la redistribuzione delle risorse deve essere effettuata al più alto livello di governo; quando, invece, si persegue la funzione

allocativa, cioè l'efficiente gestione dei servizi, l'intervento pubblico deve essere effettuato al livello al quale il consumatore esprime le proprie preferenze (prospetto n. 5.3). Con la riforma del Titolo V si introduce, quindi, in questo settore un altro problema particolarmente complesso: la redistribuzione delle risorse tra i territori, non solo tra le classi sociali e le generazioni (padri e figli).

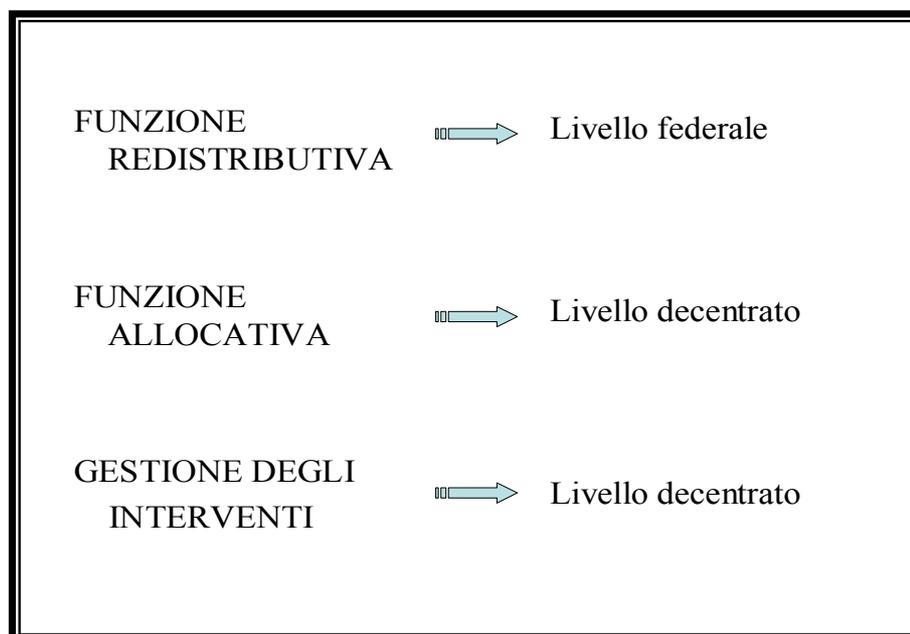
Nella riforma del Titolo V della Costituzione, «[...] *La scelta delle materie assegnate alla competenza legislativa, concorrente o esclusiva, delle regioni è riconducibile al criterio dell'area di diffusione dei benefici o della rilevanza territoriale dell'intervento pubblico. [...]*» [Giarda 2002, pag. 5]. Ciò significa che quando la rilevanza territoriale o i benefici hanno carattere nazionale, la funzione ed il finanziamento si pongono ad un livello centrale, mentre quando i benefici hanno un'area di diffusione territoriale, funzioni e risorse devono stare vicino agli utenti diretti. Di conseguenza, non si possono stabilire a livello centrale le tariffe delle mense universitarie, perché gli operatori e gli studenti, in ciascun contesto di mercato, determineranno prezzo e qualità dei servizi. Ma anche nel nuovo assetto istituzionale permane la necessità dell'intervento a livello federale nella definizione delle regole e nel finanziamento degli interventi di sostegno monetario.

A tal proposito, vi è un ulteriore aspetto da non sottovalutare. L'articolo 30, comma 1, della legge n. 289/02 (legge finanziaria per il 2003), infatti, stabilisce che:

*«Al fine di avviare l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e in attesa di definire le modalità per il passaggio al sistema di finanziamento attraverso la fiscalità, [...], il Ministero dell'economia e delle finanze, [...], procede alla ricognizione di tutti i trasferimenti erariali di parte corrente, non localizzati, attualmente attribuiti alle regioni per farli confluire in un fondo unico da istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze. [...]*»

Secondo tale norma, tutti i trasferimenti a destinazione vincolata a favore delle regioni, ad eccezione di quelli «localizzati», cioè destinati a specifiche aree territoriali, confluiranno in un unico fondo indifferenziato da ripartirsi sulla base di criteri generali.

### Prosp. n. 5.3 Quali livelli di governo per le funzioni dell'intervento pubblico?



Prima di effettuare questo intervento, è necessario, però, analizzare le funzioni di governo a cui queste risorse sono destinate. Non vi è dubbio che se esse finanziano interventi di competenza esclusiva delle regioni, non solo da un punto di vista giuridico, ma anche perché riguardano interventi a favore dei cittadini su base territoriale, allora essi devono confluire in un fondo onnicomprensivo di cui le regioni possono autonomamente decidere le specifiche destinazioni. Non deve, però, essere compromesso l'*interesse nazionale*, insito nei principi di unità e indivisibilità della Repubblica, in nome dei quali il governo centrale potrebbe intervenire ogni qual volta una normativa disomogenea a livello regionale rischierebbe di compromettere le istanze unitarie (art. 5 della Costituzione). Infatti, la legge n. 133/99 (Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale), all'art. 10, comma 1, lettera a), nell'abolire i trasferimenti erariali a favore delle regioni, escluse i finanziamenti a «*specifica destinazione per i quali sussista un rilevante interesse nazionale*»: per tale ragione il Fondo Integrativo, destinato al finanziamento di una funzione redistributiva, non è stato soppresso. Con il disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V,

approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003, si chiarisce che l'intervento del riformatore è volto alla reintroduzione espressa dell'*interesse nazionale*, il quale, nella nuova ottica di cambiamento radicale dell'impostazione del sistema di finanza locale, costituisce un aspetto indispensabile di ogni ordinamento federale o regionalistico. Alla luce di queste valutazioni, il Fondo Integrativo per la concessione di borse di studio e prestiti d'onore ha mantenuto le caratteristiche di fondo federale a destinazione vincolata.

Nella prospettiva di delineare un corretto assetto del finanziamento degli interventi in questo campo, un'esperienza interessante è quella relativa all'esonero dalle tasse e dai contributi degli studenti delle università non statali. Uno studente idoneo ma non beneficiario di borsa di studio, iscritto ad una università statale, ottiene l'esonero totale dalle tasse e dai contributi poiché, pur rispettando tutti i requisiti di merito e di condizione economica richiesti, gli viene negato il diritto di ricevere il sostegno a causa dell'insufficienza delle risorse. Nel caso delle università non statali, sino allo scorso anno, lo studente idoneo non beneficiario non aveva diritto all'esonero: ciò, non solo rappresentava una violazione di un diritto individuale garantito costituzionalmente, ma anche una rilevante perdita di capitale umano per le università non statali, nonché una distorsione della concorrenza. Le università non statali hanno giustamente sostenuto che non era possibile tutelare questo diritto confidando sulle loro risorse finanziarie. Il principio secondo cui se lo Stato stabilisce la tutela di un diritto, deve assumerne l'onore finanziario, è stato affermato con l'art. 4, comma 2, della legge n. 268/02 (Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale): in tal modo, alle università non statali spetta un rimborso delle tasse che sarebbero state a carico degli studenti idonei non beneficiari. Con questo meccanismo sono state tutelate l'equità e l'efficienza dell'intero sistema universitario: gli studenti in condizioni simili sono trattati allo stesso modo in tutte le istituzioni universitarie con un'impostazione corretta delle responsabilità tra i diversi livelli di governo.

Sempre da un punto di vista metodologico, appare giusto che il DPCM non abbia definito in modo specifico, ai fini della valutazione del merito degli studenti, tutti gli aspetti riguardanti il complesso problema del passaggio dal vecchio al nuovo

ordinamento. A livello nazionale si sarebbero, infatti, stabilite regole inapplicabili, che non avrebbero potuto tener conto della molteplicità di situazioni che caratterizzano le diverse realtà universitarie. Determinati dal governo federale i principi generali, è opportuno che i soggetti che operano ai livelli di governo più vicini ai beneficiari dei servizi possano decidere in autonomia.

### 5.9.2 *Le esperienze internazionali: quali indicazioni per l'Italia?*

E' utile analizzare le politiche per il sostegno degli studenti adottate negli altri paesi, così da poter effettuare confronti con la situazione italiana e ottenere indicazioni di policy. Di seguito verranno sintetizzate le politiche di sostegno agli studenti universitari di alcuni paesi europei, con particolare riferimento agli interventi monetari, che presentano finalità redistributive. Gli aspetti da analizzare, in questo caso, riguardano la gestione dell'intervento (a quale livello si colloca), la tipologia (borsa, prestito o strumento misto) e i soggetti destinatari (requisiti di eleggibilità). I paesi presi in esame sono la Francia (prospetto n. 5.4), il Regno Unito (prospetto n. 5.5), la Germania (prospetto n. 5.6), la Spagna (prospetto n. 5.7) e i Paesi Bassi (prospetto n. 5.8), i quali presentano caratteristiche istituzionali e modalità di intervento diverse [Deutsches Studentenwerk 1998]. Tutti i paesi esaminati definiscono i requisiti di eleggibilità, cioè le condizioni per accedere ai benefici degli interventi monetari, a livello centrale, con regole uniformi in tutto il paese.

Nella Repubblica Federale di Germania, dal 1971 gli studenti ricevono gli aiuti sulla base della legge federale per il sostegno alla formazione individuale degli studenti (BAföG), la quale prevede che qualsiasi studente, dei Länder dell'est o dell'ovest, di qualsiasi facoltà e disciplina, debba rispettare gli stessi criteri di merito e di reddito per accedere agli interventi. Al contrario delle altre materie riservate alla competenza dei Länder, quella relativa al diritto allo studio è disciplinata a livello centrale.

Analogamente, nel Regno Unito i requisiti di eleggibilità sono fissati a livello centrale dal *Department for Educational and Skills*. In Spagna, è lo Stato a definire il sistema generale di aiuti agli studenti, così da rimuovere gli ostacoli di ordine socio-economico che impediscono o rendono difficile l'accesso o la continuazione degli studi (Ley Organica n. 6/01 sull'università). I requisiti di eleggibilità, le modalità di

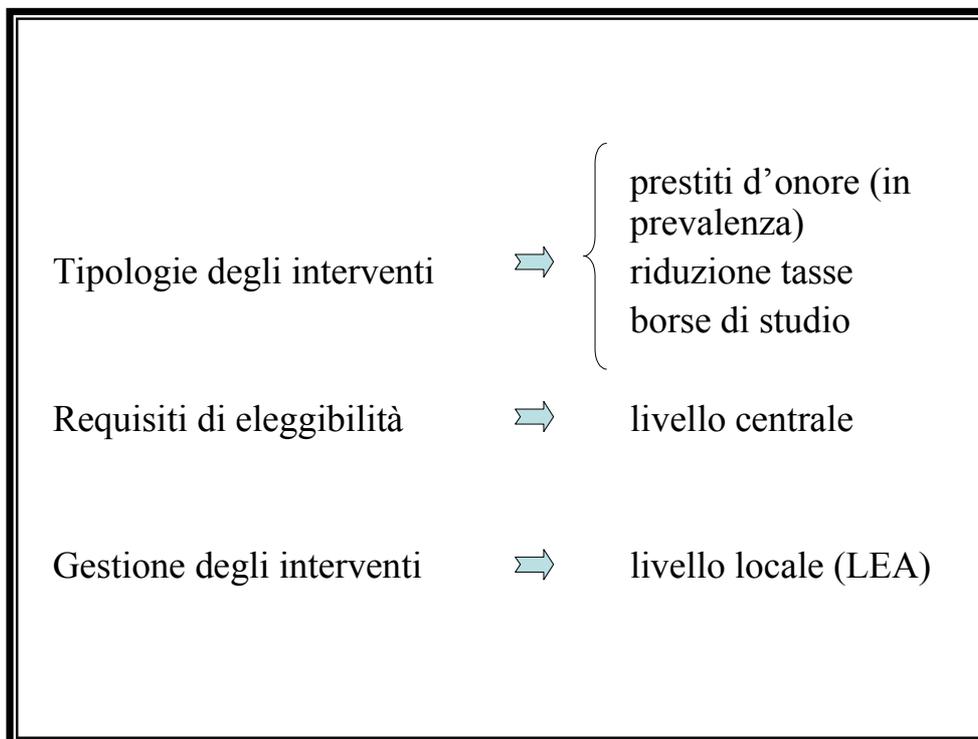
erogazione e l'entità delle borse di studio vengono determinate dal governo centrale. Anche nei Paesi Bassi il sistema di aiuti finanziari agli studenti universitari viene definito a livello centrale [Mora Solà e Vilalta 2000].

Dal confronto con i sistemi europei emerge anche che la gestione degli interventi monetari è riservata al livello federale o a organi decentrati che operano con modalità uniformi. In Francia è prevista un'istituzione pubblica (CNOUS) articolata in 28 centri regionali (CROUS) e 16 centri locali (CLOUS), mentre negli altri casi esistono degli enti decentrati, che non necessariamente coincidono con le istituzioni locali. Nel Regno Unito, l'attuazione degli interventi è riservata ad organi decentrati (ovvero le *LEA*, *Local Educational Authority*) [Callender 2003]. In Germania il *Deutsches Studentenwerk (DSW)* coordina 61 enti che operano a livello decentrato, ma senza una corrispondenza con le amministrazioni locali (Länder) e le risorse necessarie per la concessione degli interventi monetari sono erogate per il 65% dal governo federale e per il 35% dai Länder.

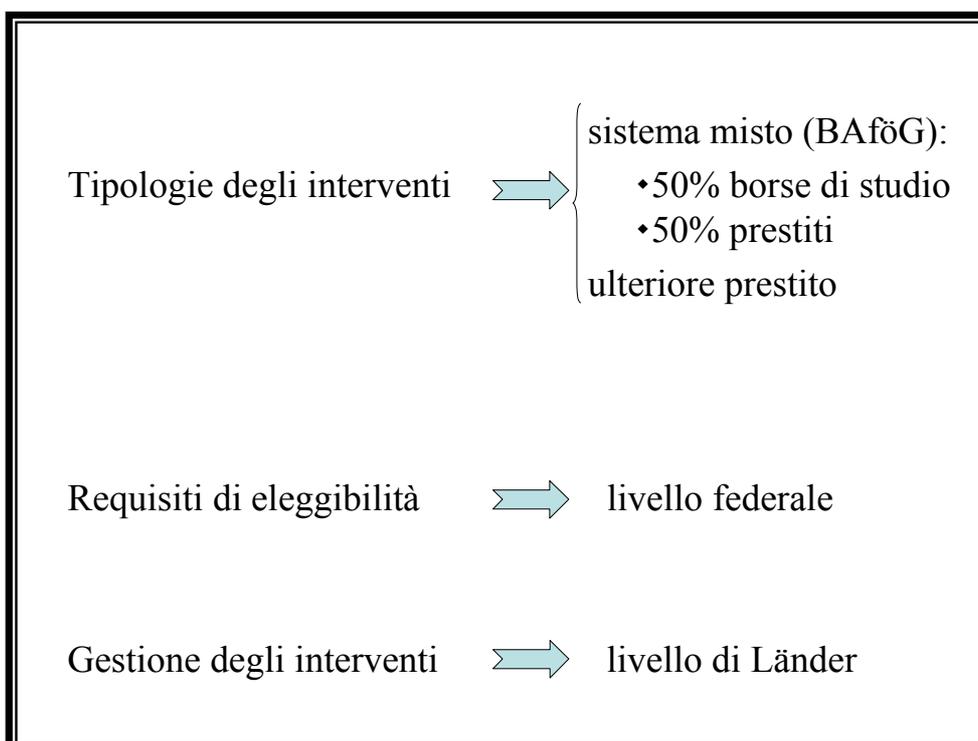
#### Prosp. n. 5.4 Le politiche di sostegno in Francia

Tipologia degli interventi	⇒	in prevalenza borse di studio
Requisiti di eleggibilità	⇒	livello centrale
Gestione degli interventi	⇒	articolazione a livello decentrato di un ente statale

### Prosp. n. 5.5 Le politiche di sostegno nel Regno Unito



### Prosp. n. 5.6 Le politiche di sostegno nella Repubblica Federale di Germania



### Prosp. n. 5.7 Le politiche di sostegno in Spagna

Il sistema dei supporti finanziari si basa sul principio del “loan then grant”, ovvero un sistema misto di prestiti e borse secondo cui tutti gli studenti che rispondono ai requisiti, stabiliti a livello centrale, trasformano in dono il debito contratto.

Tipologie degli interventi	➡	{ borse di studio prestiti
Requisiti di eleggibilità	➡	livello centrale
Gestione degli interventi	➡	livello locale

### Prosp. n. 5.8 Le politiche di sostegno nei Paesi Bassi

Tipologie degli interventi	➡	borse di studio
Requisiti di eleggibilità	➡	livello centrale
Gestione degli interventi	➡	livello locale

### 5.9.3 *Le prospettive per il futuro*

In conclusione, si presenta una proposta operativa per l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. L'obiettivo è quello di trattare in modo coerente il tema delle fonti di finanziamento e dei livelli di governo. Saranno poi gli esperti a indicare le procedure operative, la via migliore dal punto di vista giuridico, dopo aver chiarito gli obiettivi sulla base della sfida che ci lancia la riforma del Titolo V [Violini 2002].

L'art. 117 della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale n. 3/01, afferma che: «[...] *Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio; [...]*», ovvero, ribadisce la necessità di tutelare l'equità e l'uniformità dei diritti sul territorio nazionale. Di conseguenza, i criteri di eleggibilità per gli interventi di sostegno devono essere uniformi sul territorio nazionale. Naturalmente è necessario che questi requisiti siano il frutto di un confronto con le regioni, le università e gli studenti. Tra i requisiti, si deve tener conto anche della valutazione della condizione economica, disciplinata dall'ISEE in modo uniforme a livello nazionale, con i necessari adattamenti che consentano ad uno strumento generale di rispondere alle specifiche esigenze del sostegno agli studenti.

Al governo federale dovrebbe spettare anche la funzione della determinazione degli importi minimi degli interventi monetari con riferimento ai livelli essenziali. Una borsa di studio, che copra in modo inadeguato i costi di mantenimento, è uno strumento inefficace. Se lo studente non dispone di risorse adeguate a garantire il suo diritto, giustificherà l'eventuale insuccesso scolastico con la necessità di lavorare per sopperire alle spese di mantenimento. Al contrario, uno studente che dispone di un posto in un collegio universitario, che ha appreso con chiarezza e tempestività le «regole del gioco», che ha ottenuto un sostegno adeguato, ha come obiettivo quello di impegnarsi nello studio e superare gli esami che, alla fine dell'anno, gli permetteranno di poter accedervi nuovamente. E' necessario, dunque, definire il livello di intervento essenziale per garantire la copertura dei costi di mantenimento, ferma restando invece la possibilità delle università, degli enti locali, di altri soggetti pubblici e privati, di aumentare e

diversificare gli interventi, ad esempio per la mobilità internazionale, con strumenti articolati nel modo più ampio possibile.

In questo quadro si apre anche la sfida dei *prestiti d'onore*. La scelta del finanziamento degli interventi su base regionale rende particolarmente problematica la loro realizzazione. Infatti, l'investimento che gli studenti effettuano nella propria formazione ha un carattere «immateriale» e solo una garanzia pubblica può tutelare il creditore dal «fallimento dell'impresa». Da un punto di vista tecnico, tale garanzia può essere più adeguatamente esercitata attraverso una gestione del pool dei rischi. Ma solo poche regioni presentano una dimensione tale da consentire la gestione di un sistema di questo genere. In conclusione, un'altra buona ragione per mantenere in piedi un sistema di aiuti monetari di livello federale, come avviene negli altri paesi, è l'idea di poter introdurre uno strumento innovativo come quello dei prestiti.

E' opportuno, invece, che vi sia totale autonomia delle regioni in tutte le altre tipologie di intervento, nonché negli aspetti organizzativi e gestionali degli enti che oggi presentano caratteristiche uniformi sul territorio nazionale. Ad esempio, il disegno di legge regionale n. 438 del Lazio si propone di istituire un unico ente per il sostegno a tutti gli studenti iscritti alle università con sede nella regione, come, peraltro è già stato sperimentato da alcuni anni dalla Regione Piemonte. Sempre la Regione Lazio, propone in alcuni casi una opzione diversa: il completo trasferimento di alcune tipologie di interventi alle università.

Un altro aspetto su cui è necessario riflettere, sulla base dell'esperienza degli altri paesi, è l'importanza della presenza e della funzione degli studenti nell'organizzazione dei servizi, attraverso le loro associazioni, organismi, cooperative, piuttosto che nella cogestione amministrativa degli enti. In questo modo si valorizza e si stimola la loro responsabilità nella gestione dei servizi, con qualità e costi paragonabili a quelli che oggi vengono praticati da altre istituzioni. Gli studenti beneficeranno dei vantaggi di un sistema in cui operatori pubblici e privati (no profit o for profit) competono in modo più responsabile.

Se si intraprenderà la strada di attribuire al livello federale risorse e compiti per gli interventi monetari e al livello regionale e locale quello di finanziare e realizzare gli altri servizi (prospetto n. 5.9), organizzati nel modo più libero ed efficiente in

autonomia, si applicherà in modo efficace lo spirito e la lettera della riforma del Titolo V della Costituzione.

### Prosp. n. 5.9 Prospettive per il futuro

LIVELLO CENTRALE (STATO FEDERALE)	LIVELLO DECENTRATO (REGIONI)
<ul style="list-style-type: none"><li>• determinare i principi fondamentali in materia di istruzione;</li><li>• determinare i livelli essenziali degli interventi monetari a favore degli studenti<ul style="list-style-type: none"><li>⇒ requisiti di eleggibilità</li><li>⇒ periodo di concessione</li><li>⇒ importi minimi.</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• definire i requisiti di eleggibilità e le modalità di erogazione di tutti gli interventi non monetari;</li><li>• determinare i livelli effettivi degli interventi monetari, incrementando e articolando gli importi;</li><li>• definire gli assetti organizzativi e gestionali dei soggetti istituzionali preposti agli interventi;</li><li>• favorire la sperimentazione di nuove iniziative nel diritto allo studio.</li></ul>

## Capitolo sesto

### IL SOSTEGNO AGLI STUDENTI UNIVERSITARI

#### NEL REGNO UNITO

Dopo aver ripercorso le linee principali del sistema di supporto agli studenti universitari in Italia, definite le leggi, gli attori principali e i loro ruoli, è importante analizzare le politiche adottate in altri paesi, cercando di evidenziare i vantaggi e i limiti e facendone esperienza<sup>1</sup>.

Sono stati scelti come oggetto di studio il Regno Unito e la Repubblica Federale di Germania. La scelta è stata dettata dall'interesse che rivestono le recenti riforme che hanno modificato in modo significativo il vecchio sistema di supporto agli studenti: nel caso del Regno Unito (capitolo sesto) si è trattato di una ampia rivisitazione del sistema, nel caso della Repubblica Federale di Germania (capitolo settimo), invece, è stata avviata una sperimentazione parallela al sistema già esistente.

Nel *Regno Unito*, la riforma ha portato alla reintroduzione delle borse di studio come intervento di sostegno: in realtà esse, già previste tradizionalmente nel sistema inglese, erano state progressivamente diminuite negli anni, sino ad essere definitivamente sostituite dai prestiti d'onore. L'alto tasso di insolvenza (circa il 20%) e l'eccessivo indebitamento degli studenti hanno portato il governo inglese a ridiscutere il sistema e a formulare, con il *White paper 2003*, un nuovo modello di supporto finanziario che vede affiancati borse di studio e prestiti d'onore.

In *Germania*, invece, l'intervento misto di borsa di studio più prestito d'onore è stato previsto già dal 1990. La novità della riforma è rappresentata da un modello

---

<sup>1</sup> Per ulteriori approfondimenti sulle esperienze internazionali si consiglia di consultare: Commissione Europea-Eurydice 1999 e Deutsches Studentenwerk 1998.

parallelo di prestiti, destinato a tutti gli studenti e indipendente dal sistema tradizionale di supporto (*Bafög*).

## 6.1 L'evoluzione storica

Le tappe che hanno caratterizzato il sistema di supporto finanziario agli studenti universitari nel Regno Unito<sup>2</sup> mostrano la sua continua evoluzione allo scopo di adeguarsi ai bisogni degli studenti e ai cambiamenti strutturali del paese.

Tra il 1962 e il 1980, ci fu un cambio significativo nelle politiche di aiuti agli studenti *full-time*. In quella fase, le tasse di iscrizione erano completamente a carico dello Stato e le borse di studio costituivano l'unico strumento per coprire parte dei costi di mantenimento agli studenti che provenivano da famiglie a basso reddito (*means-tested*<sup>3</sup>).

A partire dalla fine degli anni ottanta, sono state progressivamente ridotte le borse di studio, per rispondere agli obiettivi del governo di limitare la spesa in istruzione. Ma l'anno che ha aperto la strada ad un completo rinnovamento del sistema è il 1990. In quell'anno, infatti, per la prima volta sono stati introdotti i prestiti per tutti gli studenti (*top-up loans*), in aggiunta alle borse di studio il cui importo nominale è stato «congelato» al valore del 1990/91, con la chiara intenzione di ridurlo negli anni successivi e, proporzionalmente, aumentare l'importo del prestito. Infatti, dal 1994 gli importi delle borse sono stati ridotti del 10% l'anno, lasciando il posto ai prestiti.

Anche il sistema dei prestiti è stato protagonista di diversi cambiamenti. Inizialmente il sistema di restituzione era di tipo «*mortgage-style*», il quale prevedeva che gli studenti universitari iniziassero a ripagare nell'aprile successivo al conseguimento del titolo o all'abbandono del corso di studi. La restituzione era legata al reddito del laureato: se esso non risultava superiore ad una soglia minima, pari all'85% del reddito medio nazionale, il rimborso era rinviato di un ulteriore anno; in questo

---

<sup>2</sup> Nel testo si fa riferimento al sistema in vigore per il Galles e l'Inghilterra; alcune variazioni non sostanziali sono previste per la Scozia e per l'Irlanda del Nord: per approfondimenti si rimanda al sito web [www.dfes.gov.uk](http://www.dfes.gov.uk).

<sup>3</sup> Con il *means-tested* l'assegnazione delle borse di studio è legato al livello di reddito della famiglia di appartenenza dello studente o dal reddito dello studente stesso, se risulta indipendente e di età maggiore di 25 anni.

caso, l'ammontare dovuto veniva rivalutato annualmente al tasso di inflazione: nel 2001/02 il tasso utilizzato per tali aggiustamenti era pari al 2,3% (*Retail Price Index* del marzo 2001). Il tasso di interesse era, quindi, fortemente sussidiato dal governo. Il debito, inoltre, poteva essere cancellato in caso o di morte del debitore o in caso di studenti con handicap permanentemente o, ancora, dopo 25 anni o quando il debitore raggiungeva i 50 anni (che diventavano 60 se aveva contratto il debito ad un'età superiore ai 40).

Nel 1997, il governo laburista ha annunciato una serie di modifiche, ufficializzate poi nel 1998 nel *Teaching and Higher Education Act (Part II)*. Le linee essenziali del documento prevedevano:

-  l'introduzione della metodologia del *means-tested* per le tasse universitarie;
-  la definitiva abolizione delle borse di studio;
-  i prestiti universitari come unico strumento di supporto;
-  il passaggio dal «*mortgage-style*» all'«*income-contingent repayment*» per la restituzione del prestito.

## 6.2 Gli interventi a favore degli studenti a.a. 2002/03

Gli strumenti di supporto a cui gli studenti possono accedere sono [Department of Education and Skills 2002]]:

-  esonero o rimborso del pagamento delle tasse;
-  prestiti;
-  borse di studio;
-  aiuti straordinari.

I requisiti per accedere agli interventi sono stabiliti a livello centrale, garantendo uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale, mentre gli aiuti sono gestiti a livello locale dalle *LEA (Local Educational Authority)*.

I requisiti di idoneità che uno studente deve soddisfare sono i seguenti:

-  essere residente, ovvero aver vissuto nel Regno Unito per tre anni prima dell'inizio del corso;

- ✚ non aver già ricevuto supporto finanziario per la frequenza di un corso universitario;
- ✚ non avere più di 54 anni di età in caso di richiesta di un prestito (mentre si è sempre idonei a ricevere la riduzione delle tasse).

Nel caso in cui lo studente risulti idoneo, il tipo di intervento di cui potrà beneficiare dipenderà dalla sua situazione di dipendenza o indipendenza finanziaria rispetto al nucleo familiare, dalla condizione reddituale e dal tipo di iscrizione (*full-time* o *part-time*).

Gli studenti possono anche usufruire della riduzione delle tasse universitarie. Tale intervento dipende dalla soglia di reddito dei genitori e dello studente nel caso di studenti dipendenti, mentre si considera solo quello dello studente (e, se coniugato, anche quello del partner) in caso di studente indipendente.

Per l'a.a. 2002/03 il valore massimo della tassa, pari a £1,100, è pagato dai nuclei familiari con redditi superiori a £30,502. In realtà, il valore massimo delle tasse ammonterebbe a £4,000, la differenza è coperta per tutti gli studenti dal Governo inglese.

Nel caso in cui il reddito sia inferiore a £20,480 lo studente verrà completamente esonerato dal pagamento delle tasse. Per valori di reddito intermedi sono previste delle riduzioni dell'importo massimo.

### **6.3 I prestiti**

Quasi 809.000 studenti hanno ricevuto nell'a.a. 2001/02 un prestito (786.000 con il metodo «*income-contingent repayment*» e 23.000 con l'ormai superato metodo del «*mortgage-style*»), l'81% di coloro risultati eleggibili al prestito: un incremento rispetto alle 261.000 unità rispetto all'a.a. 1991/92 (che rappresentavano il 36% degli idonei) e alle 760.000 unità dell'a.a. 2000/01 (che rappresentavano il 78% degli idonei).

I dati disponibili mostrano che il prestito costituisce la principale forma di intervento per il supporto agli studenti. L'obiettivo del prestito è quello di aiutare lo

studente a coprire i costi di mantenimento agli studi (vitto, alloggio, trasporti, vestiti, viaggi, e così via).

### 6.3.1 L'erogazione dei prestiti

L'erogazione dei prestiti è affidata alla *Student Loan Company Limited (SLC)*, una società per azioni a capitale pubblico. La *SLC* è posseduta dal governo inglese e opera entro i dettami del governo, del Ministero della Scozia. La *SLC* è responsabile della gestione dei prestiti concessi, del calcolo degli interessi, dell'invio di informazioni, relative allo stato del prestito, agli studenti che ne fanno richiesta.

Possono accedere al prestito gli studenti *full-time*, *part-time*, che frequentano un tirocinio per iniziare ad insegnare (*ITT*), di età inferiore a 54 anni. Se l'età è compresa tra i 50 e i 54 anni, è necessaria una dichiarazione che attesti l'intenzione di lavorare al termine del corso di studi.

Lo studente può accedere al prestito compilando un modulo e inviandolo alla *LEA* di riferimento o direttamente *on-line*. La *LEA* valuta la richiesta e comunica allo studente se risulta eleggibile ad ottenere il beneficio e l'importo al quale ha diritto. I dati riguardano, insieme a quelli personali, anche la condizione economica della famiglia di provenienza. A questo punto, lo studente, in seguito all'approvazione della domanda da parte della *LEA*, invia la richiesta alla *SLC*. Lo studente firma la domanda e l'accordo: quest'ultimo rappresenta una dichiarazione in cui egli accetta di restituire il prestito in linea con la regolamentazione che verrà applicata al momento in cui inizierà la restituzione<sup>4</sup>.

Lo studente deve comunicare alla *LEA* eventuali cambi di nome, indirizzo, università o *college*, corso di studi, se risulta vincitore di borse di studio erogate da un qualsiasi soggetto, se cambia il suo status di studente dipendente o indipendente, se abbandona gli studi, se si assenta dal corso per un periodo di tempo superiore a 60 gg (per gli studenti *full-time*) per motivi di salute o di qualsiasi altra natura, se ha un'età superiore ai 25 anni all'inizio dell'a.a. e se si sposa. La *LEA* deve essere al corrente

---

<sup>4</sup> Questa rappresenta una procedura facilitata: l'accordo che viene firmato, infatti, non è un normale accordo di prestito bancario, ma rientra nella categoria «*low cost*» e, pertanto, non è coperto dal *Consumer Credit Act*.

delle situazioni sopra elencate così da poter riferire alla *SLC* eventuali cambi di circostanza, la condizione di eleggibilità per le successive erogazioni del prestito e per fornire informazioni circa la restituzione.

L'importo del prestito è legato per il 25% al reddito dello studente o della sua famiglia. Inoltre ci sono distinzioni a seconda che lo studente viva in famiglia o risulti fuori sede e se vive a Londra o altrove (tabella n. 6.1).

Gli importi relativi all'ultimo anno di corso sono inferiori in quanto non includono il costo per le vacanze.

L'importo viene erogato in tre rate: nel caso di ritardo dello studente nel presentare la domanda, il numero delle rate dipenderà dal momento in cui avviene la presentazione. La prima rata è normalmente erogata con un assegno, mentre quelle successive con accredito bancario. Lo studente deve comunque richiedere il prestito entro quattro mesi dall'inizio del corso.

**Tab. n. 6.1 Gli importi massimi del prestito 2002/03**

<i>Massimo valore di prestito richiedibile per un anno di corso</i>						
	<i>richiesta massima</i>		<i>25% dipendente dal reddito</i>		<i>75% indipendente dal reddito</i>	
	<i>sterline</i>	<i>euro</i>	<i>sterline</i>	<i>euro</i>	<i>sterline</i>	<i>euro</i>
<i>studenti fuori sede a Londra</i>	4,815	7.493	1,205	1.873	3,610	5.620
<i>studenti fuori sede altrove</i>	3,905	6.077	975	1.519	2,930	4.558
<i>studenti che vivono con i genitori</i>	3,090	4.809	770	1.202	2,320	3.606
<i>Massimo valore di prestito richiedibile per l'ultimo anno di corso</i>						
	<i>sterline</i>	<i>euro</i>	<i>sterline</i>	<i>euro</i>	<i>sterline</i>	<i>euro</i>
studenti fuori sede a Londra	4,175	6.497	1,045	1.624	3,130	4.873
studenti fuori sede altrove	3,390	5.275	845	1.319	2,545	3.956
studenti che vivono con i genitori	2,700	4.202	680	1.051	2,020	3.152

Fonte: Department of Educational and Skills 2002.

### 6.3.2 *La restituzione dei prestiti*

La restituzione del debito avviene in rate mensili, legate al reddito del laureato o dello studente che abbandona gli studi. Il metodo utilizzato è quello dell'«*income-contingent repayment*», che prevede una rata basata sul livello di reddito e nessun tipo di rimborso durante il periodo di studi. Il momento di inizio del rimborso coincide con l'aprile successivo al termine o abbandono del corso di studi.

Il rimborso può essere effettuato:

- a) mediante trattenuta sulla busta paga, nel caso di lavoratori dipendenti (regime *PAYE, pay as you earn*);
- b) basandosi sulla dichiarazione dei redditi, nel caso di lavoratori indipendenti (regime *Self Assessment*).

#### a) lavoratori dipendenti

Nel caso di lavoratori dipendenti, la rata viene dedotta direttamente dal reddito imponibile, così come avviene per la tasse e per i contributi per la salute. Il valore del reddito imponibile è reso noto dal fisco alla *SLC*, sulla base del quale è calcolata l'entità del rimborso. Il metodo di restituzione adottato prevede una soglia minima di reddito, al di sotto della quale la restituzione non avviene: tale livello è di £ 833 al mese, ovvero £ 192 alla settimana o 14.495€ all'anno. Nel caso in cui il reddito dello studente risulta superiore alle soglie fissate, inizia il rimborso. La rata viene calcolata come percentuale sulla parte di reddito eccedente le soglie minime (tabelle n. 6.2 e n. 6.3).

#### b) lavoratori autonomi

Nel caso dei lavoratori dipendenti, il calcolo della rata si basa sulla dichiarazione dei redditi che il lavoratore ogni anno presenta al fisco (*Inland Revenue*). In particolare, il rimborso si basa sulla quota di reddito eccedente la soglia di 14.495€ all'anno, tenendo anche conto di tutti gli altri redditi, per esempio dividendi azionari, se superano le 2.899€ (tabelle n. 6.2 e n. 6.3).

Coloro che non sono sottoposti al sistema fiscale inglese, poiché, per esempio, vivono e lavorano all'estero, devono comunicare il loro reddito annuale direttamente alla *SLC*, che provvederà a definire il valore delle rate e la modalità del rimborso.

E' possibile estinguere il debito in un'unica soluzione o ripagarlo più velocemente sopportando un extra costo. E' anche possibile anticipare la data di inizio del rimborso.

Normalmente la restituzione del debito contratto inizia nell'aprile dell'anno successivo a quello del termine o abbandono degli studi. Eventuali somme di denaro guadagnate prima dell'inizio di tale data non vengono prese in considerazione per il calcolo della rata di rimborso. La proroga di tale data è prevista in caso di redditi inferiori alla soglia definita.

**Tab. n. 6.2 Alcuni esempi di calcolo della rata sulla base del reddito**

<i>Reddito da lavoro</i>		<i>Altri redditi</i>		<i>Totale reddito imponibile</i>		<i>Soglia minima</i>		<i>Quota per il calcolo della rata</i>		<i>Deduzione del 9%</i>	
£	€	£	€	£	€	£	€	£	€	£	€
9,000	13.045	4,000	5.798	13,000	18.844	10,000	14.495	3,000	4.348	270	391
9,000	13.045	0	0	9,000	13,045	10,000	14.495	0	0	0	0
12,000	17.394	1,800	2.609	12,000	17.394	10,000	14.495	2,000	2.899	180	260
10,000	14.495	3,000	4.348	13,000	18.844	10,000	14.495	3,000	4.348	270	391

Fonte: Department of Educational and Skills 2002.

**Tab. n. 6.3 La restituzione del prestito in base al reddito**

<i>Reddito annuale</i>		<i>Rata mensile</i>		<i>Percentuale del rimborso sul reddito</i>
<i>£</i>	<i>€</i>	<i>£</i>	<i>€</i>	<i>%</i>
Fino a 10,000	14,501.95	0	0	0
11,000	15,952	7	10	0.8%
12,000	17,402	15	22	1.5%
15,000	21,752	37	54	3.0%
17,000	24,653	52	75	3.7%
20,000	29,003	75	109	4.5%

Fonte: Department of Educational and Skills 2002.

Questa tipologia di prestiti non rientra nelle categorie dei normali prestiti commerciali. Il governo, infatti, interviene a subsidiare l'onere dello studente in conto interessi. Per fare in modo che lo studente restituisca il debito realmente contratto, il governo riconosce il valore dell'ammontare dovuto in linea con il tasso di inflazione. Questo è dato dall'elaborazione del tasso di inflazione definito ogni anno dal *Retail Price Index (RPI)*. In tal modo, la restituzione prevede un ammontare uguale, in termini reali, a quello ottenuto.

Per proteggere il debitore da tassi troppo elevati, è stato fissato un ulteriore parametro per stabilire il tasso di interesse applicato. Questo è uguale al tasso bancario

di base (*bank base rate*) più l'1%. Poiché questo parametro oscilla durante l'anno, potrebbe succedere che il tasso di interesse a carico dello studente vari durante l'anno. Normalmente l'*RPI* è più basso del tasso bancario di base, ma se dovesse essere maggiore, la *SLC* applicherà quello che risulta più basso.

Il debito può essere cancellato nei seguenti casi:

- raggiungimento del 65-esimo anno di età;
- morte;
- handicap permanente.

La *SLC* si preoccupa di recuperare il debito contratto dallo studente. In caso di insolvenza, allo studente verrà applicato il tasso di interesse e le penalità previste dal regolamento britannico (*Taxes Acts*).

## **6.4 Le borse di studio**

Nel Regno Unito, il sistema di supporto finanziario agli studenti universitari si basa principalmente sui prestiti. Tuttavia sono previste anche delle borse di studio per studenti che si trovano in particolari condizioni.

### *Borse di studio per single con persone a carico*

Si tratta di borse di studio che supportano gli studenti full-time da cui dipendono finanziariamente genitori o altri membri della famiglia. L'importo massimo è di £ 2,225 (3.226 €) all'anno per il primo adulto o bambino a carico mentre per ogni membro in più, l'importo cambia a secondo dell'età (tabella n. 6.4). L'erogazione viene effettuata dalla *SLC* in tre rate.

### *Borsa di studio per figli a carico*

La borsa di studi, in questo caso, è prevista per studenti con figli a carico e l'importo dipende dal reddito.

**Tab. n. 6.4 I sussidi per ogni persona a carico dopo la prima in base all'età**

<i>ETA'</i>	<i>SUSSIDIO</i>	
Fino a 11 anni	£ 462	670€
Da 11 a 15 anni	£ 930	1.349€
Da 16 a 17 anni	£ 1,240	1.798€
Più di 18 anni	£ 1,780	2.581€

Fonte: Department of Educational and Skills 2002.

*Borse di studio per viaggi e acquisto di libri*

Risultano eleggibili a questo tipo di borsa gli studenti con figli a carico che non hanno ricevuto la borsa di studio per genitori *Lone Parents' Grant*. L'importo può arrivare a £510 e dipende dal reddito dello studente.

*Borsa di studio School meals*

Sono eleggibili gli studenti che usufruiscono già della borsa di studio per persone a carico e con figli di età compresa tra i 3 e i 4 anni o tra i 5 e i 16 anni che frequentano particolari scuole. L'importo varia da £ 255 per la scuola primaria a £ 275 per quella secondaria. L'erogazione viene effettuata dalla *LEA* di riferimento.

*Lone parents' grant*

Risultano eleggibili gli studenti con figli a carico, che si iscrivono il corso di studio nell'a.a. 200/01 e che non ricevono la borsa di studio per figli a carico. L'importo dipende dal reddito.

La borse di studio possono essere erogate in aggiunta al prestito. Esistono, inoltre, particolari sussidi per gli studenti disabili.

## 6.5 Il *White paper*: la riforma del sistema di sostegno agli studenti

Nel gennaio 2003, il governo ha annunciato la riforma del sistema di supporto agli studenti presentata nel *White paper*, chiamato *The future of Higher Education*.

Nel documento, il governo inglese ha previsto un aumento dei fondi per l'istruzione superiore, proponendosi di raggiungere in tre anni un incremento medio superiore al 6%. Aumenteranno in tal modo i fondi destinati al sostegno degli studenti, anche in funzione della reintroduzione delle borse di studio per gli studenti provenienti da famiglie in condizioni economiche disagiate. L'impiego di ulteriori risorse nel settore dell'istruzione porterà a sovralimentare gli accessi al sistema universitario, mettendo le università in grado di poter far fronte a molti dei loro problemi più urgenti.

Le misure previste nella riforma dal governo sono [Department of Education and Skills 2003]:

- ✦ apportare ulteriori miglioramenti al fondo per la ricerca, alimentare l'eccellenza e rafforzare il lavoro delle università supportando le economie regionali;
- ✦ migliorare l'eccellenza nell'insegnamento;
- ✦ rendere più agevole l'accesso all'istruzione superiore;
- ✦ intervenire a favore degli studenti provenienti da famiglie meno abbienti, reintroducendo la borsa di studio, intervenendo sull'importo delle tasse;
- ✦ permettere alle università di poter fissare una tassa tra £0 e £3,000 all'anno per i costi di ciascun corso, consentendo al laureato di poter pagare nel momento in cui trova lavoro;
- ✦ dare alle università una sicurezza finanziaria per un periodo tale da consentire loro di costituire un fondo di dotazione.

In particolare, per quanto riguarda il sistema di supporto finanziario agli studenti, il *White paper* prevede:

- l'introduzione di tasse variabili. Le università stabilire tasse di frequenza fino a £ 3,000, che lo studente ripagherà dopo la laurea, così come avviene per i prestiti. Il pagamento delle prime £ 1,100 dipendono dal

reddito della famiglia dello studente. Con il nuovo regolamento si prevede che lo studente inizi a ripagare nel 2006.

- l'introduzione di borse di studio. Queste seguono l'approccio del *means-tested*. L'importo è pari a £ 1,000 per gli studenti provenienti da famiglie con reddito inferiore a £ 20,000 e saranno introdotte nel 2004. L'importo massimo è previsto per gli studenti appartenenti a famiglie con redditi uguali o inferiori a £ 10,000. si stima che circa il 42% degli studenti riceverà una borsa di studio, contro il 70% di copertura relativa al vecchio sistema di borse di studio abolito nel 1998.
- l'aumento della soglia di reddito minima per la restituzione del debito. Sinora il sistema di prestiti prevedeva un tetto massimo di £ 10,000 al di là del quale il laureato doveva iniziare a restituire, la nuova riforma ha innalzato la soglia fino a £ 15,000.

Dopo dodici anni di sistema di prestiti, quindi, nel Regno Unito si assiste ad un radicale cambiamento. In questi anni la percentuale di studenti «debitori» è fortemente cresciuta, così come è aumentato di quasi otto volte l'importo medio del prestito. Un aspetto interessante è che una rilevante percentuale di studenti che ricorrono al prestito, proviene da famiglie che versano in difficoltà economiche.

Un'analisi sui principali fattori associati alla sottoscrizione di un prestito ha messo in evidenza che risultano determinanti [Callander 2003]:

- la situazione familiare – i genitori *single* costituiscono, tra tutti gli studenti, la categoria più favorevole all'attivazione di un prestito.
- la condizione economica familiare – gli studenti provenienti da famiglie a basso reddito sono più fiduciosi nel prestito rispetto a quelle ad alto reddito, in quanto non possono contare sul sostegno della famiglia.
- il primo anno di studio – gli studenti del primo anno sono probabilmente meno propensi ad attivare un prestito poiché è più alta la probabilità di cambio di corso, ecc.

- i crediti commerciali – gli studenti che hanno già esperienze di credito sono meno propensi alla richiesta di un finanziamento, anche se sono più preparati alla restituzione del denaro.

I fattori principali di non richiesta di un prestito sono risultati, invece [Callander 2003]:

- le origini etniche – Gli studenti asiatici si sono rivelati i meno favorevoli allo strumento. Meno della metà vi ha fatto ricorso e gli importi da restituire sono risultati i più bassi.
- le condizioni di vita – lo studente che vive a casa con i genitori è meno propenso a ricorrere al prestito rispetto allo studente indipendente.
- lo studiare a Londra.

Circa uno studente su tre che non hanno richiesto un prestito, dichiara di non averne bisogno, mentre il 56% degli studenti non hanno un prestito perché o loro o la loro famiglia dimostra contraria.

Il problema sollevato dal sistema di solo prestiti è l'eccessivo indebitamento degli studenti: dal 1992 al 2001 il livello di debito è aumentato di circa sei volte [Barclay 2001]. Inoltre, sono gli studenti provenienti da famiglie in difficoltà economiche ad accumulare un elevato debito. Di conseguenza le categorie più vulnerabili sono gli studenti-genitori e gli studenti più poveri. Tra il 200 e il 2001, questi ultimi hanno visto il loro debito aumentare del 46%, più di tre volte di quanto non sia cresciuto gli studenti provenienti da famiglie agiate (14%). Così, il debito sta sempre più diventando una questione di classe sociale.

I cambi annunciati con la riforma, probabilmente, porteranno ad un aumento del debito se verranno introdotte delle tasse più alte. In futuro, infatti, gli studenti contrarranno il debito non solo per coprire i costi di mantenimento, ma anche per le tasse universitarie. Le classi di studenti più colpite saranno, quindi, quelle in difficoltà economiche. Nel 2006, questi studenti potranno concludere gli studi avendo accumulato, però, un debito tra £ 23,000 e £ 38,000, che risulta ben al di sopra del livello di reddito medio nel Regno Unito [Callander 2003].

In conclusione, nonostante l'esperienza dei prestiti abbia messo in luce aspetti problematici, come l'elevato livello di indebitamento, e abbia individuato delle categorie di studenti più deboli, sono state mosse delle critiche nei confronti della nuova riforma, la quale, pur avendo reintrodotta le borse di studio, lascia delle perplessità circa la reale solvibilità dei problemi del sistema di supporto nel Regno Unito.

## Capitolo settimo

# IL SOSTEGNO AGLI STUDENTI NELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA

Un'esperienza di rilievo nel panorama europeo è quella della Repubblica Federale di Germania (di seguito indicata con il termine di Germania), la cui esperienza sarà analizzata in modo approfondito nell'ambito di questo lavoro per la recente riforma del sistema di sostegno

Innanzitutto bisogna sottolineare la particolarità che la Germania presenta in virtù del fatto che si tratta di una Repubblica Federale: nel finanziamento degli interventi a favore degli studenti infatti, assumono una grande importanza i Länder, oltre naturalmente al Ministero dell'Educazione e della Ricerca (*Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF*).

Dal 1° ottobre 1971 gli studenti ricevono degli aiuti grazie alla legge del Governo Federale per il sostegno alla formazione individuale degli studenti (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*). Da oltre trent'anni l'abbreviazione BAföG è diventata un sinonimo – non solo nel gergo degli studenti – per indicare il denaro disponibile per ciascuno studente su base mensile. Secondo i dati elaborati dall'Ufficio Statistico Federale, nel 1998 circa 340.000 studenti hanno usufruito del sostegno di borsa di studio o prestito: oggi il 25% degli studenti in Germania riceve il BAföG. I fondi stanziati a questo scopo sono considerevoli: si è passati da 1,2 miliardi di euro nel 1998 a 1,9 miliardi di euro nel 2002 (l'incremento è anche dovuto alla riforma del 2001). I fondi prevedono una copertura del 65 % da parte del Governo Federale, mentre il restante 35 % è a carico dei Länder.

## 7.1 L'evoluzione storica

Tradizionalmente la legge BAföG è stata oggetto numerose modifiche che hanno portato fino alla riforma del 2001.

Tra il 1950-1960 sono state abolite le tasse di iscrizione nei vari Länder, con l'obiettivo di rendere gratuita l'istruzione superiore.

Nel 1971 è stato istituito il BAföG, ovvero la legge federale per la promozione dell'istruzione. Il 1974 ha visto una prima rettifica del BAföG: sono stati istituiti i prestiti al fine di limitare le risorse e nel 1983 il sistema era costituito unicamente da prestiti ad interesse nullo. Negli anni '80, in una situazione di saturazione del mercato dei laureati e affollamento delle università, si è arrivati ad una riduzione dell'importo mensile medio del sostegno.

Bisogna aspettare fino al 1990 per un sistema misto di borsa di studio e prestito in parti uguali e nel 1991 la BAföG viene estesa anche ai nuovi Länder. Nel 1996, dopo altre rettifiche della legge, è prevista l'introduzione di un prestito, a titolo oneroso, per un ulteriore anno di studio [Commissione Europea-Eurydice 1999]. Nel 2001 viene introdotto un nuovo sistema di prestito fruttifero, parallelo al BAföG.

## 7.2 Il BAföG dopo la riforma del 2001

L'obiettivo del BAföG è quello di provvedere al sostegno degli studenti che, versando in particolari situazioni economiche, non sono in condizione di finanziare un corso di studi corrispondente alle proprie inclinazioni, attitudini e obiettivi. È interessante notare come, al contrario delle altre materie lasciate alla competenza dei Länder, quella relativa al diritto allo studio è disciplinata a livello centrale con il BAföG, che definisce i criteri di eleggibilità validi su tutto il territorio tedesco, a garanzia di un trattamento uniforme e di pari opportunità [Deutsches Studentenwerk 2002]. Quando è stato introdotto il BAföG, il legislatore federale ha infatti ritenuto necessario inserirlo nella Costituzione dello stato sociale, fondata sul ruolo della legge secondo il quale, con l'assistenza alla formazione individuale e a seconda delle diverse potenzialità, deve essere data a tutti la possibilità di potersi affacciare al mondo professionale e occupazionale, indipendentemente dal *background* sociale di

provenienza. Oltre agli interventi rivolti agli studenti, lo schema di aiuti comprende anche strumenti per eguagliare il carico delle famiglie: detrazioni di imposta per figli a carico e concessione di assegni esenti d'imposta. Naturalmente gli aiuti possono essere richiesti solo nel caso in cui l'individuo rispetti specifici requisiti economici. Nel caso del BAföG, il sostegno dipende dal reddito della famiglia, dal quello dello studente e da quello dell'eventuale partner [BMBF 2002].

### 7.2.1 *Le tipologie di studenti ammessi al BAföG*

Gli studenti delle *Höhere Fachschulen* (università di scienze applicate) e delle accademie, gli universitari, coloro che seguono corsi di formazione professionale e gli studenti che partecipano a corsi a distanza possono ricevere una borsa/prestito secondo il BAföG. Inizialmente il BAföG era previsto solo per coloro che completavano la formazione in Germania: con la riforma del 2001, il sostegno è garantito anche a coloro che continuano (e completano) gli studi in uno Stato membro dell'Unione Europea dopo, però, aver frequentato almeno due semestri di studio in Germania. Gli studenti di nazionalità tedesca e straniera che godono di uno status legale speciale (per esempio, quelli che hanno diritto all'asilo e i rifugiati sotto particolari condizioni) possono ottenere i benefici. Come gli studenti di nazionalità tedesca, gli universitari, che provengono dagli stati appartenenti alla Unione Europea e da quelli che rientrano nell'Area Economica Europea, che hanno la residenza in Germania sono eleggibili a ottenere il BAföG se godono di libertà di movimento all'interno dell'Unione Europea o se sono stati impiegati in Germania. Di norma, l'assistenza agli studi è prevista anche per gli altri studenti di nazionalità straniera se questi, o almeno uno dei genitori, sono regolarmente impiegati (con reddito) in Germania per almeno cinque anni o per tre anni prima dell'inizio del corso di studi. L'unico requisito richiesto, per ottenere il BAföG, allo studente che si iscrive all'università è quella del reddito (ogni anno lo studente deve presentare la domanda e dimostrare che rientra nelle soglie di reddito previste dalla normativa). Alla fine dei primi quattro semestri gli studenti delle università di scienze applicate, delle accademie e delle altre università devono dimostrare il loro merito scolastico e devono superare l'esame intermedio previsto dal proprio regolamento accademico. Per proseguire il beneficio per i successivi semestri, quindi, lo studente

dovrà presentare una domanda e certificare il superamento dell'esame. Nel caso in cui l'esame intermedio debba essere sostenuto prima del terzo semestre, il BAföG dipenderà dall'ordinamento accademico delle singole università.

In linea di principio, il sostegno viene garantito a coloro che ne fanno richiesta e iniziano il percorso formativo prima di aver compiuto il trentesimo anno di età. Sono previste eccezioni al limite di età previsto, per esempio, per coloro che sono regolarmente impiegati senza avere un titolo di laurea e che si sono iscritti all'università, o, ancora, per coloro che per motivi personali (per esempio di salute) o di famiglia (per esempio per la cura dei propri figli) hanno avuto difficoltà ad iscriversi ad un corso prima del compimento del limite di età previsto.

Gli studenti, per ottenere il BAföG, compilano una domanda scritta, usando gli appositi moduli. Queste richieste verranno presentate al DSW di riferimento, il quale valuta l'eleggibilità ai benefici e, in caso positivo, provvede alla concessione che, di norma, copre il periodo di un anno. L'inizio del periodo in cui lo studente beneficia del BAföG dipenderà dall'inizio dei corsi e dal momento di presentazione della domanda [BMBF 2002].

### *7.2.2 Gli importi del sostegno*

L'ammontare del BAföG è proporzionale ai bisogni degli studenti, sulla base della stime dei costi di mantenimento. La legge federale prevede degli importi fissi che dipendono dalla tipologia del corso di studi (se si tratta di allievi, di studenti universitari, etc.) e anche dal fatto che lo studente viva a con la famiglia di origine o fuori casa. Il livello dell'importo viene stabilito sulla base del bisogno standard dello studente (che comprende i costi di mantenimento e i costi d'istruzione) e delle spese di alloggio. Le spese per l'alloggio sono previste per gli studenti che vivono fuori casa e quindi andranno ad incrementare l'importo di base. Questo, inoltre, può essere ulteriormente aumentato nel caso in cui lo studente sostenga dei costi di assicurazione sanitaria. Considerando tutti i possibili incrementi della quota di base, l'ammontare massimo del BAföG su base mensile è pari a 585 euro (tabella 7.1). Inoltre, speciali sussidi vengono concessi agli studenti che partecipano a programmi di studio in stati al di fuori dell'Unione Europea.

**Tab. n. 7.1 Gli importi del BAföG, su base mensile, relativi all'a.a. 2002/2003**

	<i>In Germania o in un paese della UE</i>	
	<i>Non vivono con i genitori</i>	<i>Vivono con i genitori</i>
Spese di mantenimento	333 €	333 €
Costi per l'alloggio	133 €	44 €
<i>TOTALE (importo di base)</i>	<i>466 €</i>	<i>377 €</i>
<i>Ulteriori incrementi</i>		
Spese di affitto	Fino a 64 €	-----
Assicurazione contro le malattie	47 €	47 €
Cure mediche	8 €	8 €
<i>TOTALE (importo massimo)</i>	<i>585 €</i>	<i>432 €</i>

Fonte: BMBF 2002.

Gli studenti ricevono gli importi riportati nella tabella n. 7.1 sotto forma di borsa di studio tradizionale per un ammontare pari al 50%, mentre il restante 50% viene concesso come prestito a tasso zero. Solo per i disabili è prevista l'erogazione dell'intero importo come borsa di studio. Anche i supporti finanziari supplementari per gli studenti che studiano all'estero sono concessi al 50% come borsa e al 50% come prestito. Nel caso in cui per ragioni straordinarie vengono accordati dei prestiti per periodi che eccedono quello massimo, essi sono concessi a titolo oneroso e il tasso di interesse verrà accordato con la banca [Deutsches Studentenwerk 2002].

L'ufficio che eroga gli aiuti è il DSW. Il rimborso del prestito, invece, viene gestito da un ufficio amministrativo federale chiamato *Bundesverwaltungamt (BVA)* (art. 39 del BAföG). La restituzione inizia dopo cinque anni dalla fine degli studi e può durare fino a 20 anni. Al momento del rimborso, il BVA effettua una decisione amministrativa su quanto lo studente deve ripagare e in quanto tempo. Attualmente la rata minima mensile di rimborso è pari a 105 €. Se lo studente ritarda più di 45 giorni nel restituire la rata dovrà ripagare il debito con un interesse del 6% calcolato su tutto l'ammontare ancora da restituire. Sono anche previste forme di riduzione del debito dipendenti dalla performance dello studente: se lo studente risulta tra i primi 30 migliori

studenti laureati dell'anno e finisce gli studi nel tempo previsto per il proprio corso di studi, otterrà una riduzione del debito del 25%. Viene inoltre premiata la rapidità con cui si concludono gli studi con altre riduzioni progressive (del 20%, 15%, etc). Le riduzioni del debito non vengono effettuate automaticamente, ma solo previa richiesta dello studente e sono riservate solo a studenti di nazionalità tedesca. Esistono altri casi particolari in cui il rimborso può essere rinviato o addirittura prescritto: per esempio, se, trascorsi i 5 anni, lo studente risulta disoccupato o con figli a carico di età inferiore ai 10 anni, non ripaga subito il debito, ma il periodo di grazia viene prolungato. Nessuno può ripagare un ammontare superiore a 10.000 €, anche se il prestito ricevuto eccede tale soglia. Secondo le statistiche, il 70% dei prestiti viene ripagato, mentre il restante 30% non viene restituito o per insolvenza o perché rientra nei casi particolari [BMBF 2002].

### *7.2.3 Il prestito per il prolungamento degli studi*

Esiste un'altra tipologia di aiuto, prevista dal BAföG, che è rivolta agli studenti che non riescono a conseguire il titolo la durata legale degli studi e, quindi, del periodo utile per usufruire del sostegno tradizionale (ovvero della borsa più il prestito). Questo aiuto consiste nel fornire allo studente, per un periodo ulteriore di 2 semestri, la possibilità di ottenere un finanziamento costituito interamente da un prestito a tasso agevolato (EURIBOR più 1,00 punto percentuale). L'importo mensile del prestito è di 400€ che, trascorsi i due semestri, dovrà essere restituito. La richiesta del prestito viene effettuata presso il DSW che la trasmette al BVA. Quest'ultimo, verificata l'eleggibilità al prestito, avvia le pratiche di erogazione attraverso una banca federale, la *Deutsche Ausgleichsbank (DtA)*, che provvede ad accreditare mensilmente l'importo sul conto corrente dello studente [BMBF 2002].

## **7.3 Un nuovo modello di prestiti: il Bildungskredit**

Nell'aprile 2001 è stato riformato il sistema di sussidio agli studenti. Questa riforma non solo ha rivisitato il BAföG, ma ha anche introdotto un nuovo modello di prestito agli studenti. La garanzia per il credito viene data, per tutti gli studenti, dal Ministero dell'Educazione e della Ricerca. Essendo un modello parallelo al BAföG e

indipendente dal reddito, possono aderirvi tutti gli studenti, anche quelli che già usufruiscono del BAföG. In via sperimentale, il numero massimo di crediti accordato sarà pari a 20.000 [prospetto n. 7.1].

### *7.3.1 L'erogazione dei prestiti*

Per poter accedere al credito, lo studente deve soddisfare due condizioni:

- ✓ deve aver superato l'esame intermedio previsto alla fine dei primi quattro semestri di università (o comunque dopo il numero di semestri previsto dall'ordinamento accademico del corso di studi a cui lo studente è iscritto);
- ✓ non deve aver studiato per più di dodici semestri (inclusi i cambi di corso, di facoltà, etc) e, comunque, deve dimostrare di poter concludere gli studi entro i prossimi due anni.

Lo studente effettua la richiesta del credito o tramite internet o inviando il modulo al BVA. Il BVA, a sua volta, verifica l'eleggibilità dello studente a ricevere il credito e invia alla DtA il contratto firmato dallo studente. La DtA che provvede all'accredito sul c/c dello studente della somma accordata. L'importo massimo è di 300€ mensili: esiste la possibilità di poter anticipare le rate relative ad un periodo di sei mesi nel caso lo studente debba affrontare spese particolari (per esempio l'acquisto di un computer o un viaggio di studio), ma per poter usufruire di questa anticipazione è necessario dichiarare l'oggetto della spesa. Il periodo massimo di erogazione del prestito è di 2 anni e l'importo massimo, quindi, potrà arrivare a 7.200€.

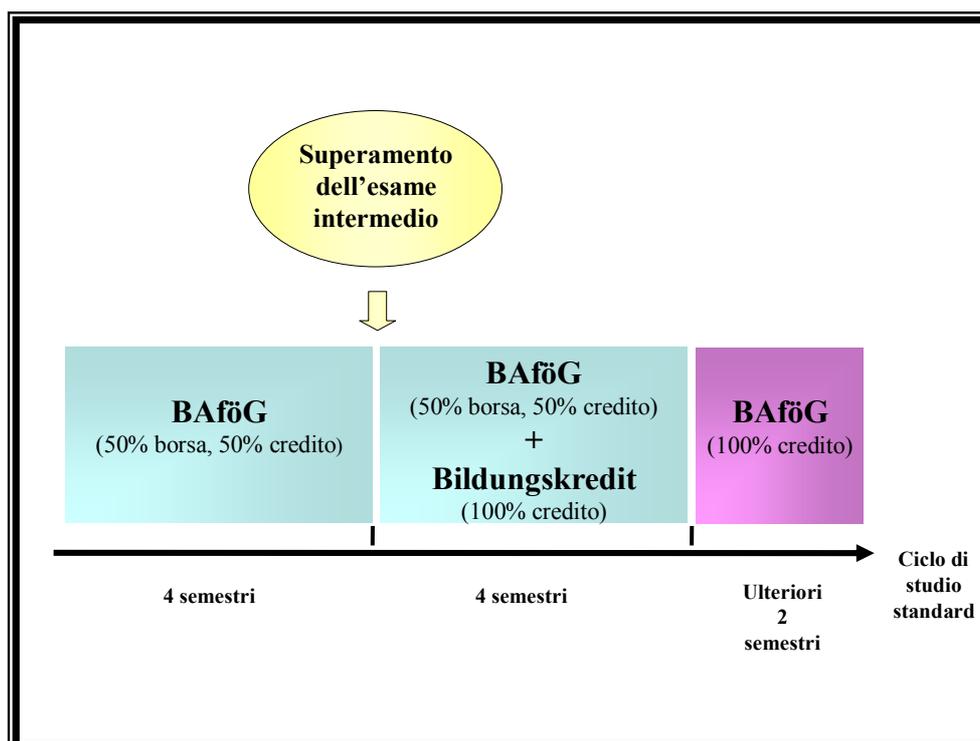
### *7.3.2 La restituzione dei prestiti*

Lo studente inizierà a restituire dopo quattro anni dell'erogazione della prima rata e verrà applicato un tasso pari all'EURIBOR più un 1% riconosciuto alla banca per coprire i costi di gestione. Attualmente il tasso è pari al 4.2%. Si tratta però di un tasso variabile che la banca aggiorna ogni sei mesi (quindi il tasso di riferimento è l'EURIBOR a sei mesi). Si stima comunque che, nonostante si parli di tasso variabile, questo non possa superare il 6,5%: si tratta quindi di un credito a tasso comunque agevolato, basti pensare che attualmente in Germania i prestiti sono soggetti ad un tasso che si aggira attorno al 10%. E' anche possibile contrarre il prestito con un interesse

fisso, anziché variabile, ma questo, aumentando il rischio per la banca, si traduce nell'applicazione di un tasso di interesse più elevato. La differenza tra questo tipo di credito e quello previsto dal BAföG per l'ulteriore anno di proseguimento degli studi oltre la durata legale, consiste non solo nel periodo che intercorre prima della restituzione (nel BAföG infatti lo studente inizia subito il rimborso) ma anche nel calcolo degli interessi. Nel nuovo sistema di credito, infatti, l'interesse matura solo sul capitale, ovvero non vengono calcolati dalla banca gli interessi sugli interessi (di questa perdita si fa carico la DtA). Il rischio di insolvenza, d'altra parte, è nullo per la banca: se lo studente non paga, interviene il BVA che rimborsa tutto l'ammontare del debito contratto dallo studente. In seguito, il BVA verificherà il motivo del mancato pagamento e accorderà con lo studente le modalità con cui restituire il debito.

Il piano di ammortamento previsto dalla DtA per il rimborso è alla francese: ciò significa che inizialmente la rata prevede una quota di interessi maggiore rispetto al capitale e invece, man mano che si procede con il pagamento, la situazione si invertirà. Lo studente può, inoltre, azzerare il debito in qualunque momento; questa opzione non è prevista in caso di credito a tasso fisso. Questo sistema non prevede alcuna riduzione del debito legata alla *performance* dello studente (sia in termini di merito che di rapidità di conclusione degli studi).

### Prosp. n. 7.1 Il sistema tedesco in sintesi



## Capitolo ottavo

### I «PRESTITI D'ONORE»

#### NELL'ESPERIENZA ITALIANA

##### 8.1 La normativa nazionale

L'attuale disciplina di prestiti d'onore, introdotta con la legge n. 390 del 1991, si presenta di difficile attuazione. Secondo l'articolo 16 della legge, il finanziamento dei prestiti è a carico delle regioni, con un supporto dello Stato grazie al Fondo Integrativo per la concessione di prestiti e borse di studio. Il prestito, concesso dalle banche previo nulla osta degli enti a studenti che rispondono a determinate caratteristiche di merito e reddito, deve essere rimborsato ratealmente senza interessi dopo il completamento o l'abbandono degli studi, all'inizio dell'attività lavorativa. I limiti che la normativa presenta sono molti e ne hanno impedito l'attuazione. Inoltre, manca un decreto attuativo, che avrebbe dovuto fornire i criteri generali di orientamento delle discipline regionali.

Le vigenti disposizioni non sottolineano fino in fondo le peculiari caratteristiche del prestito agli studenti universitari, «fondato sull'onore», cioè sull'assenza di una garanzia patrimoniale personale o familiare (in deroga all'attuale legislazione bancaria generale). L'investimento che gli studenti effettuano nella propria formazione ha un carattere «immateriale» e solo una garanzia pubblica può tutelare il creditore dal «fallimento dell'impresa» [Catalano 2003].

*«[...] Decorsi comunque cinque anni dal completamento o dalla interruzione degli studi, il beneficiario che non abbia iniziato alcuna attività lavorativa è tenuto al rimborso del prestito e, limitatamente al periodo successivo al completamento o alla interruzione degli studi, alla corresponsione degli interessi al tasso legale [...]».* Nonostante sia chiaro l'incentivo di tale disposizione, sembra inopportuno gravare di un

ulteriore onore coloro che si trovano già in difficoltà nella restituzione. Nell'esperienza straniera il rimborso è generalmente legato al reddito del beneficiario così che, in caso di disoccupazione o di reddito inferiore al livello medio nazionale, viene ulteriormente ritardato e gli oneri degli interessi sono sostenuti dallo Stato.

«[...] *La rata di rimborso del prestito non può superare il 20% del reddito del beneficiario [...]*». Benché l'idea del stabilire una soglia massima per la restituzione legata al reddito del beneficiario sia positiva, appare comunque molto elevata nel livello nei numeri: si pensi, ad esempio, che nel Regno Unito l'importo della rata è calcolato come percentuale (9%) sulla quota di reddito eccedente il livello medio nazionale (£15,000 per l'a.a. 2003/04).

«[...] *Le regioni a statuto ordinario [...] provvedono alla concessione di garanzie sussidiarie sugli stessi (i prestiti) e alla corresponsione degli interessi [...]*» in tal modo, definire a priori il livello di dono elimina l'elemento di flessibilità che il prestito consente e, dunque, la possibilità di interventi di sostegno pubblico volti a premiare i più meritevoli e coloro che percepiscono redditi meno elevati.

In definitiva, le condizioni del prestito, previste dall'articolo 16 della legge n. 390/91 (periodo di grazia prima dell'avvio del rimborso, restituzione senza interessi, lunga durata del periodo di restituzione, possibilità di periodi di sospensione del rimborso, limite all'incidenza della rata di ammortamento sul reddito futuro del beneficiario del prestito ecc.) determinano un «livello di dono» troppo elevato, che di fatto assimila la formula del prestito a quella della borsa a fondo perduto. L'esperienza internazionale e la letteratura suggeriscono che, se la scelta politica è quella di un livello di dono troppo elevato, è opportuno concedere una borsa, poiché si evita la costruzione di una complessa struttura organizzativa per la gestione dei prestiti e si risparmiano i costi (a carico della collettività) degli interessi da corrispondere agli istituti bancari. Nell'esperienza internazionale è emersa inoltre perplessità sulla scelta di concedere prestiti bancari: in tutti i paesi europei in cui sono stati applicati, essi si sono rivelati, paradossalmente, più un sussidio alle banche, che agli studenti. Trattandosi di prestiti garantiti dallo Stato, o dalle Regioni nel nostro caso, viene meno per l'istituto creditore ogni incentivo alla restituzione effettiva del prestito e ad evitare il problema del *default*.

In realtà, il decreto del Ministro per l'utilizzo del fondo, prevede come principale utilizzo della quota spettante a ciascuna regione, l'assegnazione della borse di studio, mentre alla concessione dei prestiti è riservata la restante parte. Il risultato è che pochissime regioni ed enti regionali per il diritto allo studio universitario hanno concesso in questi anni prestiti d'onore, e tra l'altro in un numero molto limitato, prevalentemente sulla base di specifiche disposizioni regionali. Queste argomentazioni mettono in evidenza il ruolo più «accessorio» che «innovativo» che il prestito d'onore riveste nella nostra realtà di sostegno allo studio.

Nonostante la particolare attenzione attribuita a questa forma di sostegno agli studenti dalla normativa nazionale, a livello regionale il ricorso al sistema dei prestiti è poco diffuso. I dati sullo stato di attuazione in Italia rivelano chiaramente quanto essi siano relegati ad un ruolo meramente simbolico nell'attuale politica per il diritto allo studio, e che pertanto occorrerebbe ripensarne il ruolo e le finalità, soprattutto alla luce delle esperienze estere caratterizzate da sistemi misti di prestiti e borse.

Solo in cinque Regioni (Lombardia, Veneto, Toscana, Calabria e Valle d'Aosta)<sup>1</sup> negli ultimi cinque anni accademici sono stati concessi dei prestiti e oltretutto in numero assai limitato: in totale, poco più di 500 prestiti in cinque anni (tabella n. 8.1). Inoltre non tutti i sistemi di prestiti che sono stati attivati dagli enti per il diritto allo studio di queste Regioni, sono strettamente riconducibili alla tipologia dei prestiti d'onore previsti dalla legge n. 390/91<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Nell'a.a. 2001/02 solo la Regione Lombardia e la Regione Toscana hanno concesso prestiti d'onore per gli studenti universitari. Nel presente lavoro, per l'analisi delle esperienze relative all'a.a. 2000/01 si è fatto riferimento a Comba 2002.

<sup>2</sup> Per esempio, nell'esperienza della Regione Toscana, si fa riferimento al termine di «prestiti agevolati», a sottolinearne la differenza da quelli d'onore. I prestiti vengono infatti rimborsati al termine del corso degli studi e non quando lo studente inizia a lavorare.

**Tab. n. 8.1 Il numero di prestiti d'onore concessi in Italia negli a.a. 1997/98 – 2001/02**

	a.a. 97/98	a.a. 98/99	a.a. 99/00	a.a. 00/01	a.a. 01/02
Valle d'Aosta	1	1	3	-	-
Lombardia	27	24	26	27	24
Veneto	5	14	41	16	-
Toscana	39	23	28	95	95
Calabria	-	-	7	10	-
<i>TOTALE</i>	<i>72</i>	<i>62</i>	<i>105</i>	<i>148</i>	<i>119</i>

Fonte: Miur, Ufficio Statistico.

## 8.2 La Regione Lombardia

La Regione Lombardia ha recepito la normativa nazionale con la legge regionale 25 novembre 1994, n. 33. Tale legge *«mira a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale limitativi dell'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore ed in particolare a consentire ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più elevati degli studi»*.

La Regione, per raggiungere tale finalità, interviene a favore degli studenti universitari nei seguenti settori:

1. settore degli interventi attribuibili per concorso, articolato in servizi ed in interventi in denaro;
2. settore dei servizi rivolti alla generalità degli studenti.

Tali interventi sono realizzati dagli istituti per il diritto allo studio universitario, denominati ISU, in collaborazione con le università e nell'ambito degli indirizzi nazionali e regionali<sup>3</sup>.

I prestiti d'onore fanno parte degli interventi in denaro, attivati dalla Regione nell'ambito dei servizi attribuibili per concorso, insieme alle borse di studio, i contributi per soggiorni di studio e ricerca fuori dalla sede universitaria e le sovvenzioni straordinarie.

Secondo l'art. 31, primo comma, della legge regionale, l'entità dei contributi a favore degli ISU per finanziare i prestiti d'onore, l'entità massima del prestito da concedere allo studente, le modalità per la concessione del medesimo e delle relative garanzie sussidiarie nonché per la corresponsione degli interessi, sono determinate con il piano triennale per il diritto allo studio universitario che, entro il 31 ottobre di ogni triennio, il Consiglio Regionale approva, su proposta della Giunta Regionale. Tale piano regionale deve essere formulato nel rispetto delle previsioni finanziarie del bilancio pluriennale. Il presidente della Giunta Regionale, o l'assessore competente se delegato, stipula, previa autorizzazione della Giunta Regionale, le convenzioni con aziende ed istituti di credito previste dalla legge n. 390/91, in materia di prestiti d'onore.

Gli istituti per il diritto allo studio che, in Lombardia, hanno dato avvio ad un sistema di prestiti d'onore sono stati quello dell'Università degli Studi di Brescia, dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Cattolica. D'altra parte hanno di fatto erogato prestiti nell'ultimo anno accademico solamente l'ISU dell'Università Cattolica e l'ISU dell'Università di Brescia.

### *8.2.1 L'ISU dell'Università Cattolica del «Sacro Cuore»*

#### *Le caratteristiche del prestito*

L'ente per il diritto allo studio dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano ha bandito, per l'a.a. 2003/04, la concessione di prestiti d'onore a studenti che, per circostanze personali o familiari, abbiano difficoltà economiche per il compimento

---

<sup>3</sup> Gli istituti per il diritto allo studio universitario, dotati di autonomia organizzativa e funzionale, sono istituiti sul territorio della Regione, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale n. 33/1994.

degli studi. Una particolare attenzione è dedicata agli studenti lavoratori e con famiglia propria che, per dedicarsi maggiormente agli studi universitari, siano costretti a limitare o sospendere per un determinato periodo l'attività lavorativa. Il prestito è accordato nella forma di apertura di credito bancario da parte dell'ISU, per un importo massimo annuale di 2.500€ e viene erogato in un'unica rata entro trenta giorni dalla scadenza della presentazione della domanda. Il prestito può essere concesso nella misura massima per due volte.

L'ottenimento del prestito non esonera lo studente dal pagamento delle tasse universitarie.

### *I requisiti di eleggibilità*

Possono fruire dei prestiti d'onore gli studenti universitari di nazionalità italiana, di età non superiore ai 35 anni, iscritti ai corsi di laurea del vecchio ordinamento, nonché gli studenti iscritti a Diplomi universitari ed a Scuole dirette a fini speciali, che:

-  sulla base degli esami sostenuti, non debbano frequentare più di due anni accademici per il conseguimento della laurea (o diploma);
-  abbiano una idonea continuità scolastica valutata dal Collegio Commissariale dell'ISU;
-  non fruiscano di altre forme di beneficio economico di entità sufficiente al mantenimento agli studi in relazione soprattutto alla situazione economica della famiglia dello studente: i beneficiari di borsa di studio ISU sono quindi esclusi dalla concessione di tali prestiti d'onore;
-  si trovino per situazioni personali o familiari di particolare disagio economico in condizioni tali da non poter proseguire gli studi senza l'accesso al prestito;
-  risultino incensurati e non abbiano subito protesti.

Le condizioni, economiche e di merito, per l'accesso a tale forma di credito sono caratterizzate da un elevato contenuto di discrezionalità: i requisiti degli studenti sono valutati dall'ente caso per caso. L'istituto valuta in particolare la situazione di difficoltà economica dello studente per il compimento degli studi.

### *Le modalità di restituzione*

Il beneficiario del prestito assume l'obbligo ad iniziare il rimborso a partire dal 12° mese dalla data di erogazione del prestito in 20 rate mensili dell'importo di 125€ senza interessi.

Nel caso in cui lo studente, per vari motivi, chiedesse una diversa modalità che possa comportare una proroga ai termini di restituzione indicati, e cioè oltre il 20° mese, sulla rimanente quota capitale verrà applicato un tasso di interesse pari al 4% annuo calcolato sulla somma ancora da estinguere, da pagarsi con l'ultima rata.

Lo studente dovrà provvedere alla restituzione anticipata obbligatoria dell'ammontare del prestito qualora ritiri l'iscrizione dall'Università Cattolica, si trasferisca ad altra Università o non ottemperi la restituzione secondo la rateizzazione stabilita. In questi casi, lo studente, entro 30 giorni, dovrà provvedere alla restituzione dell'intero ammontare ancora da rendere.

### *L'esperienza dell'ISU Cattolica*

L'avvio dell'esperienza dei prestiti d'onore per l'Università Cattolica risale all'inizio degli anni '70: insieme alle borse di studio e alle altre forme di sostegno agli studenti bisognosi, furono introdotti con la funzione di correttivo sociale all'aumento delle tasse universitarie, verificatosi alla fine degli anni '60. L'erogazione, quindi, di una forma di credito basato sull'onore degli studenti ha inizio, presso l'Ateneo milanese, ben prima della promulgazione della legge 390/91, con cui si introduce, a livello nazionale, la tipologia del prestito d'onore tra gli strumenti di sostegno agli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi. Per questo motivo le caratteristiche del prestito bandito dall'ISU Cattolica delineano ancora oggi un quadro sotto molti aspetti differente da quello previsto dal legislatore italiano all'inizio degli anni '90.

Innanzitutto l'istituto del credito è concepito dall'ISU Cattolica, come una forma di aiuto accessorio per lo studente, un mezzo per far fronte a situazioni di difficoltà economica temporanea e non come il ricorso ad una normale modalità di finanziamento degli studi. E' ritenuto infatti indispensabile, per poter accedere al prestito, la condizione di disagio economico dello studente o della sua famiglia, tale da pregiudicare lo stesso compimento del percorso formativo. Anche le modalità previste per la restituzione del prestito si pongono in un'ottica alquanto diversa da quella voluta

dal legislatore. Secondo la normativa nazionale il prestito deve essere rimborsato ratealmente, senza interessi, dopo il completamento o la definitiva interruzione degli studi e non prima dell'inizio di un'attività di lavoro dipendente o autonomo. Lo studente può sostenere così i costi per il mantenimento degli studi, anticipando parte del suo reddito da lavoro futuro, reso con ogni probabilità più elevato dall'esperienza formativa portata a termine. Lo studente dell'Università Cattolica che sia stato beneficiario del prestito, ha invece l'obbligo di iniziare il rimborso un anno dopo l'erogazione dello stesso, indipendentemente dal completamento degli studi o dall'inizio di un'attività lavorativa. La restituzione avviene in modo rateale e, effettivamente, senza gravare lo studente del pagamento degli interessi.

Anche la gestione tecnica del programma dei prestiti da parte dell'istituto milanese è svincolata dal disposto della legge 390/91. Secondo la normativa nazionale i prestiti d'onore sono concessi da aziende ed istituti di credito, sulla base di convenzioni a questo scopo stipulate con l'ente regionale. La Regione provvede alla concessione di garanzie sussidiarie sui prestiti e alla corresponsione degli interessi.

L'istituto per il diritto allo studio dell'Università Cattolica eroga, invece, i prestiti senza ricorrere all'intermediazione delle banche, tramite un fondo proprio dell'Ateneo, in cui confluiscono le stesse somme restituite dagli studenti. Tale scelta è stata indotta dall'eccessivo onere che il ricorso alle banche avrebbe comportato per l'ISU: la forte garanzia richiesta dagli istituti di credito a copertura dei prestiti erogati ad un settore di clientela particolarmente a rischio come quello degli studenti avrebbe rappresentato un costo troppo ingente in rapporto all'esiguo numero di crediti, di fatto, concessi.

Il numero di erogazioni annue di prestiti d'onore da parte dell'ISU Cattolica è stato, negli ultimi dieci anni accademici, piuttosto esiguo (tabella n. 8.2). Gli studenti dell'Ateneo milanese non si sono dimostrati particolarmente interessati a questa forma di sostegno, probabilmente anche a motivo del fatto che tali prestiti hanno mantenuto la prerogativa di una misura di «emergenza» e non di un normale sistema di finanziamento degli studi.

**Tab. n. 8.2 Il numero di prestiti erogati dall'ISU Cattolica a.a. 1991/92 – 2001/02**

<i>a.a.</i>	<i>PRESTITI DOMANDATI</i>	<i>PRESTITI EROGATI</i>	<i>SPESA (in euro)</i>
<i>1991/92</i>	11	11	16.527
<i>1992/93</i>	15	12	18.592
<i>1993/94</i>	21	14	28.922
<i>1994/95</i>	13	13	26.856
<i>1995/96</i>	15	15	30.987
<i>1996/97</i>	13	12	24.790
<i>1997/98</i>	14	13	26.856
<i>1998/99</i>	10	9	18.592
<i>1999/00</i>	12	11	22.724
<i>2000/01</i>	13	12	24.790
<i>TOTALE</i>	<i>137</i>	<i>122</i>	<i>239.636</i>

Fonte: ISU Università Cattolica.

I casi di insolvenza non sono mai stati rilevanti e i pochi che si sono verificati (sono stati, in circa 20 anni, meno di 10) sono stati dovuti a temporanee situazioni di oggettiva difficoltà, tanto che l'ISU in tali casi ha concesso un'ulteriore dilazione se non la sospensione nella restituzione del prestito. La bassissima incidenza delle sofferenze è spiegata anche dall'organizzazione dell'ISU nel gestire, con particolare attenzione, il momento della restituzione del prestito: alle date di scadenza vengono inviati a casa degli studenti i bollettini predisposti per il pagamento delle rate ed eventuali ritardi nei versamenti vengono prontamente sollecitati.

In conclusione, si può dire che il sistema di erogazione di prestiti d'onore da parte dell'ISU dell'Università Cattolica non sia mai decollato tra gli interventi per la realizzazione del diritto allo studio. La causa deve essere senz'altro ricercata nello scarso interesse dimostrato dagli studenti, da sempre più inclini a finanziare l'università ricorrendo alle borse di studio. La logica del prestito d'onore, da essere ripagato all'ingresso nel mondo del lavoro, difficilmente si adegua alla realtà universitaria italiana, caratterizzata da corsi di studio lunghi e spesso seguiti da periodi di tirocinio non pagato, che posticipano il momento della restituzione del prestito innalzando la percezione del rischio da parte di chi decide di indebitarsi per sostenere gli studi.

### *8.2.2 L'ISU dell'Università degli Studi di Brescia*

L'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università degli Studi di Brescia ha bandito, per l'a. a. 2001/02, 20 prestiti d'onore ad interesse zero, a favore di studenti iscritti all'Università degli Studi di Brescia. Tali finanziamenti sono finalizzati a sopperire a difficoltà di ordine economico per il compimento degli studi.

#### *Le caratteristiche del prestito*

Il prestito d'onore è accordato nella forma di apertura di credito bancario, per un importo di:

- 2.066€ per studenti in sede;
- 2.583€ per studenti pendolari;
- 3.099€ per studenti fuori sede.

Il prestito può essere concesso due volte nell'arco della carriera universitaria del richiedente.

### *I requisiti di eleggibilità*

Possono fruire del prestito d'onore gli studenti di nazionalità italiana, iscritti, a partire dal penultimo anno che abbiano i seguenti requisiti:

- 1) abbiano almeno i 2/3 degli esami previsti per il conseguimento della laurea;
- 2) abbiano una idonea continuità scolastica che viene valutata dal Consiglio di Amministrazione dell'ISU;
- 3) non fruiscano di altri benefici economici di entità sufficiente al mantenimento agli studi, in relazione soprattutto alla situazione economica della famiglia dello studente;
- 4) non risultino idonei alla graduatoria di borsa di studio per il medesimo anno accademico<sup>4</sup>;
- 5) risultino incensurati e non abbiano subito protesti;
- 6) la condizione economica del loro nucleo familiare rientri nelle prime tre fasce di reddito, secondo i parametri dell'ISU utilizzati per l'attribuzione delle borse di studio<sup>5</sup>.

### *Le procedura di erogazione*

Lo studente deve presentare domanda, da compilarsi su appositi moduli, entro il termine previsto dal bando pubblicato dall'ISU di Brescia.

La graduatoria, approvata con delibera del Consiglio di Amministrazione dell'ISU, è stilata in base ai seguenti criteri:

-  viene data la precedenza agli studenti che stanno portando a termine gli studi;

---

<sup>4</sup> Si escludono dall'assegnazione dei prestiti d'onore sia gli studenti beneficiari di borsa di studio, sia gli idonei non assegnatari. L'ISU di Brescia ha voluto in questo modo concentrare l'attenzione sugli studenti che non presentano i requisiti di merito necessari per ottenere la borsa di studio regionale: si pensa che tali studenti, forse un po' scoraggiati dall'esperienza universitaria, possano essere incentivati, dall'ottenimento del prestito, a portare a termine il percorso formativo intrapreso.

<sup>5</sup> I requisiti necessari per l'ottenimento del prestito sono uguali a quelli previsti per l'assegnazione delle borse di studio. A titolo di esempio, l'Indicatore della Condizione Economica del nucleo familiare (4 componenti) dello studente, per poter accedere ai benefici regionali, non può superare il limite di 34.000€.

- 🖨 a parità di punteggio di merito, hanno la precedenza in graduatoria gli studenti con reddito più basso;
- 🖨 sono esclusi gli studenti «idonei» alla borsa di studio per il medesimo anno accademico, compresi gli «idonei non assegnatari». Questi ultimi beneficiano già dell'esonero del pagamento delle tasse universitarie ed usufruiscono del servizio mensa gratuito.

Lo studente, che sia risultato assegnatario, deve sottoscrivere l'accettazione del Prestito d'Onore su apposito modulo predisposto dall'ISU, in cui si dichiara disposto a versare a proprio nome le rate di restituzione, secondo le date previste dal Bando e comunicate dall'ISU, utilizzando i moduli di versamento dell'Ente.

L'elenco dei beneficiari dei prestiti viene inviato, dall'ISU, all'Università degli Studi di Brescia, affinché siano esonerati totalmente dal pagamento delle tasse universitarie.

Gli studenti assegnatari ottengono il denaro, ricevendo, presso la loro residenza, l'assegno del prestito; qualche tempo prima della scadenza della prima rata di restituzione del prestito, l'ISU invia agli studenti la lettera nella quale si ricordano le date di rimborso del debito.

Il sistema di erogazione dei prestiti agli studenti universitari viene gestito in proprio dall'ISU di Brescia, senza ricorrere all'intermediazione di Istituti di Credito. Questi, contattati al momento dell'avvio del programma di prestiti, richiesero, per assumere la gestione dell'erogazione dei finanziamenti, un «prezzo» ritenuto dalla Regione troppo alto, anche in riferimento al numero, estremamente ridotto, degli interessati.

La gestione da parte dell'ISU è resa possibile grazie all'utilizzo di un programma informatico che permette, conosciuta la data di erogazione del prestito, di calcolare il piano di rimborso che ogni studente deve onorare.

#### *Le modalità di restituzione*

Il rimborso avverrà a partire dal 19° mese successivo al conseguimento della laurea o, in ogni caso, dal 37° mese dalla data di erogazione del prestito, in rate mensili da 103,29€, 129,11€, 154,94€ secondo l'entità del prestito, senza interessi, fino alla

completa restituzione del prestito<sup>6</sup>. Nel caso in cui il beneficiario, per validi e documentati motivi, chiedesse una diversa modalità di restituzione che possa comportare una proroga ai termini indicati, sulla rimanente quota capitale verrebbe applicato un tasso d'interesse pari al tasso ufficiale di sconto annuo, calcolato sull'intera somma ancora da estinguere, da pagarsi con l'ultima rata.

Qualora lo studente risulti non più iscritto all'Università di Brescia (per esempio per rinuncia o interruzione degli studi) o si trasferisca da altra Università, deve restituire immediatamente l'ammontare del prestito sino ad allora goduto.

Al 31 dicembre 2001, su 57 prestiti erogati a partire dall'a.a. 1997/98, solamente 4, per un totale di circa 11.360€, sono stati restituiti completamente. D'altra parte le restituzioni degli studenti che, pur avendo iniziato il pagamento delle rate, non hanno ancora saldato il loro debito nei confronti dell'istituto, hanno rappresentato un'entrata di circa 17.800€. Considerando che finora sono stati erogati finanziamenti per un totale di circa 151.800€, l'ISU deve ancora ottenere dagli studenti un importo pari a 122.659€.

Per quanto concerne l'aspetto del rimborso, la tipologia di prestito d'onore attivata dall'ISU di Brescia, risulta essere abbastanza in linea con la normativa nazionale (legge 390/91). Lo studente è infatti tenuto a ripagare il proprio debito, a partire dal 19° mese successivo al conseguimento della laurea, termine, questo, ritenuto sufficiente all'ottenimento di un posto di lavoro che permetta di sostenere il peso del rimborso.

La concessione di una dilazione di pagamento piuttosto lunga, d'altra parte, richiede che l'Istituto sostenga nuovi finanziamenti, senza poter contare, se non dopo molto tempo, sui rientri degli studenti già assegnatari: in quattro anni dall'avvio del programma, solo il 20% circa del denaro impiegato dall'ISU nell'erogazione dei finanziamenti è rientrato, sotto forma di restituzione. Ciò evidentemente rappresenta un forte grado di sovvenzione, a favore degli studenti, da parte dell'Istituto.

---

<sup>6</sup> Il prestito viene completamente ripagato con la corresponsione di 20 rate mensili. Lo studente salda cioè il suo debito nei confronti dell'ISU dopo più di tre anni dal conseguimento della laurea (19 mesi di dilazione + 20 mesi di pagamento delle rate). Nel caso in cui lo studente non dovesse giungere alla laurea, finirebbe di ripagare il prestito dopo quasi cinque anni dall'ottenimento dello stesso (37 mesi di dilazione + 20 mesi di pagamento delle rate).

### *L'esperienza dell'ISU di Brescia*

L'avvio del programma di erogazione di prestiti d'onore da parte dell'Istituto per il Diritto allo Studio Universitario di Brescia risale all'anno accademico 1997/98<sup>7</sup>: in tale anno sono stati banditi 15 prestiti, ad interesse zero, a favore di studenti iscritti all'Università degli Studi di Brescia.

La principale motivazione a fondamento di questo progetto è stata quella di predisporre uno strumento finalizzato a sopperire a difficoltà di ordine economico per il compimento degli studi universitari. L'alto tasso di abbandoni degli studi e comunque i tempi, in media molto lunghi, necessari per giungere alla laurea, hanno messo in luce le forti difficoltà che spesso gli studenti incontrano nel portare a termine il percorso formativo intrapreso e hanno suggerito l'utilità di una forma di sostegno finanziario pensato proprio per coloro che, pur non avendo sostenuto tutti gli esami necessari per poter beneficiare della borsa di studio, hanno comunque proseguito gli studi con idonea continuità. Per questo motivo, le uniche condizioni di merito richieste per accedere al prestito sono quelle di aver superato almeno i 2/3 degli esami previsti per il conseguimento della laurea, al fine di evitare di finanziare gli studenti dei primi anni, ancora troppo esposti al rischio di abbandono, e di avere una buona continuità scolastica, valutata discrezionalmente dal Consiglio di Amministrazione dell'ISU. Pretendendo, per l'accesso al prestito, requisiti di merito meno stringenti di quelli necessari per poter beneficiare delle borse di studio, si tenta di superare uno dei maggiori difetti dei poco utilizzati programmi di prestiti d'onore in genere attivati in Italia, in cui gli studenti, a parità di requisiti richiesti, hanno evidentemente preferito, al prestito, una forma di finanziamento, come la borsa di studio, che non deve essere restituita.

Anche nel caso dell'ISU di Brescia però, gli studenti non si sono dimostrati particolarmente interessati ad ottenere i prestiti: dall'a.a. 1997/98 all'a.a. 2000/01, sono stati erogati solamente 57 prestiti, per un totale di circa 151.800€ (tabella n. 8.3).

Negli anni solamente una persona è stata insolvente nel ripagamento del debito, a motivo di una grave difficoltà familiare di carattere del tutto eccezionale.

---

<sup>7</sup> Il Collegio Commissariale dell'I.S.U. ha approvato il primo bando di concorso per l'accesso ai prestiti d'onore con delibera n. 101/877 del 30/7/1997.

**Tab. n. 8.3 I prestiti erogati dall'IS.U. di Brescia a.a. 1997/98 – 2001/02**

<i>a. a.</i>	<i>PRESTITI DOMANDATI</i>	<i>PRESTITI EROGATI</i>	<i>SPESA (in euro)</i>
<i>97/98</i>	24	12	35.119
<i>98/99</i>	31	15	39.250
<i>99/00</i>	37	15	40.800
<i>00/01</i>	35	15	36.669
<i>TOT.</i>	<i>127</i>	<i>57</i>	<i>151.838</i>

Fonte: ISU di Brescia.

Dei primi dieci studenti assegnatari di prestito d'onore nell'a.a. 1997/98, ben 7 si trovavano nella condizione di «fuori corso». Ciò sottolinea che tale prestito è stato utilizzato prevalentemente da studenti che hanno accumulato un po' di ritardo nella prosecuzione del percorso formativo intrapreso, ma che comunque hanno superato più di 2/3 degli esami richiesti dal piano di studi per il conseguimento della laurea. Occorre d'altra parte considerare che in tale anno accademico, l'accesso al prestito era subordinato all'esistenza di una situazione di particolare disagio economico in cui doveva trovarsi la famiglia dello studente richiedente: questa era valutata discrezionalmente dal Collegio Commissariale dell'ISU.

Negli anni accademici successivi si è voluto rendere più trasparente la procedura di erogazione dei prestiti, richiedendo, tra le condizioni di reddito, solamente che la condizione economica del nucleo familiare rientrasse nei limiti fissati per l'attribuzione delle borse di studio e che lo studente non fruisse di altri benefici economici per il mantenimento degli studi. Nonostante l'allargamento del bacino dei potenziali aventi diritto che in questo modo si è generato, il numero di prestito d'onore domandati è rimasto, negli anni accademici seguenti, piuttosto basso. Lo scarso interesse nei confronti di tali prestiti, se non è dovuto all'assenza di effettiva necessità nel finanziamento degli studi, trova probabilmente ragione nella diffidenza, da parte di soggetti fortemente avversi al rischio come gli studenti, verso uno strumento di sostegno così poco utilizzato. D'altra parte non c'è motivo di credere che, in questo senso, le cose

cambieranno molto in fretta. Ci sono forse prospettive di evoluzione migliore nei sistemi di prestiti a favore di giovani già laureati, che desiderino finanziare un master o un corso di specializzazione post-laurea. Essi infatti, più prossimi all'ingresso nel mondo del lavoro, dovrebbero essere più inclini ad accettare una forma di finanziamento che permetterebbe di liberare la loro famiglia dal sostenimento di ulteriori costi per il mantenimento degli studi.

### **8.3 La Regione Toscana**

Il prestito d'onore, disciplinato dall'articolo 8 della legge regionale n. 7/00, è attribuito, mediante concorso, agli studenti in possesso di prefissati criteri di merito e di reddito e in linea con le modalità stabilite dalla normativa nazionale. Le Aziende per il diritto allo studio possono comunque attivare, prestando le relative garanzie fideiussorie, altre forme di prestito a favore degli studenti. I criteri, i requisiti e gli importi dei prestiti sono determinati dagli atti di programmazione regionale, sentita la Conferenza Regione-Università<sup>8</sup> e le stesse Aziende per il diritto allo studio universitario. La Regione Toscana, tramite le A.R.D.S.U. di Firenze, Siena e Pisa, ha erogato, nell'a.a. 2001/02, circa novantacinque prestiti a favore di studenti universitari.

#### *Le caratteristiche del prestito*

Il prestito d'onore è accordato senza corresponsione da parte dello studente universitario degli interessi passivi.

L'erogazione del prestito d'onore ha la natura tecnica di apertura di credito con un utilizzo graduale in cadenze semestrali di importo pari a € 1.550,00 ciascuna. Il primo dei semestri decorre dal primo giorno utile del mese di gennaio dell'anno accademico per il quale lo studente risulta vincitore del relativo concorso.

La misura massima del prestito d'onore è determinata, per ciascuno dei corsi ammesso al prestito, dall'apertura di credito semestrale (€ 1.550,00) moltiplicata per il numero dei semestri per i quali lo studente può ottenere la concessione del beneficio.

---

<sup>8</sup> La Conferenza tra la Regione e le Università della Toscana è disciplinata dall'art. 4 della legge regionale n. 7/00, con lo scopo di favorire il coordinamento nell'ambito regionale degli interventi di competenza dei due enti.

Ai vincitori il prestito viene annualmente confermato, fino al raggiungimento della misura massima prevista su presentazione di apposita domanda dalla quale emerga il permanere del diritto. Tale domanda dovrà essere prodotta nei termini e con le modalità che l'Azienda stabilirà annualmente con il relativo avviso.

La misura massima del prestito e del numero dei semestri si riduce in ragione inversa all'anno di permanenza nel corso di studi seguito dallo studente se il prestito viene concesso per la prima volta in anni diversi da quello di prima iscrizione o se vi sono soluzioni di continuità nell'attribuzione del beneficio.

Gli studenti che hanno conseguito l'idoneità nelle graduatorie per l'attribuzione del prestito d'onore hanno diritto all'esonero dal pagamento della tassa regionale per il diritto allo studio universitario dovuta per l'immatricolazione e l'iscrizione (legge regionale n. 44/96, art. 5).

Ai sensi del D.P.C.M. 9 aprile 2001, punto 8, l'Università è tenuta ad esonerare totalmente dalla tassa d'iscrizione e dai contributi universitari i beneficiari del prestito d'onore.

#### *I requisiti di eleggibilità*

Possono concorrere alla concessione del prestito d'onore, nei limiti del fondo destinato a tale tipo di intervento e limitatamente al primo titolo per ciascun livello di studi, gli studenti di cittadinanza italiana o con famiglia stabilmente residente in Italia, incensurati e che non abbiano subito protesti, iscritti per l'anno accademico 2002/03 ai sotto specificati corsi di studio:

1. corsi di laurea nuovo ordinamento;
2. corsi di laurea specialistica a ciclo unico;
3. corsi di laurea specialistica;
4. corsi di specializzazione obbligatori per l'esercizio della professione ad eccezione di quelli dell'area medica di cui al decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 368 (attualmente gli iscritti alla S.I.S.S., con frequenza all'Università di Pisa e gli iscritti alla S.L.E.G.);

5. corsi di dottorato di ricerca attivati ai sensi del decreto legislativo 3 luglio 1998, n. 210, art. 4, purché non beneficino di una borsa di studio di cui al decreto ministeriale 30 aprile 1999, n. 224;

Non possono ottenere il prestito d'onore:

1. gli studenti vincitori di borsa di studio per l'anno accademico 2002/03;
2. gli studenti iscritti a corsi di laurea o di diploma del Vecchio Ordinamento;
3. gli studenti iscritti a corsi di studio di livello pari o inferiore al titolo di studio di cui risultano già in possesso;
4. gli studenti iscritti a corsi di laurea specialistica se l'ammissione avviene quando sono trascorsi più di quattro anni dalla prima iscrizione all'Università;
5. gli studenti iscritti a corsi di specializzazione o di dottorato di ricerca se l'ammissione avviene quando sono trascorsi più di sette anni dalla prima iscrizione all'Università;
6. gli studenti provenienti, nell'anno accademico 2002/03, per trasferimento da altre sedi universitarie (limitatamente all'anno del trasferimento);
7. gli studenti che abbiano già beneficiato di borsa di studio o di assegno di studio per un periodo di tempo pari o superiore al periodo massimo di concessione del beneficio previsto dal presente bando per il corso di studi cui risultano iscritti;
8. gli studenti con passaggi di corso in carriera per gli anni di corso corrispondenti a quelli per i quali abbiano, in precedenza, beneficiato della borsa di studio;
9. gli studenti che, avendo rinunciato agli studi, si sono immatricolati *ex-novo*, per i semestri corrispondenti a quelli per i quali, precedentemente alla rinuncia stessa, abbiano partecipato al concorso borsa risultando idonei nelle graduatorie definitive;
10. gli studenti che abbiano cumulato in carriera un numero di anni di iscrizione che superi il numero di anni per i quali può essere concesso il beneficio per il corso di studi cui risultano iscritti.

I requisiti di merito degli studenti ammissibili al concorso sono quelli previsti dal bando per la concessione di borse di studio per studenti universitari relativo all'anno accademico 2002/03.

I requisiti economici sono determinati secondo le modalità previste dal bando di concorso per l'erogazione delle borse di studio.

I valori degli indicatori delle condizioni economiche non dovranno superare le soglie limite:

▪ ISEE Prestazione	€ 16.432,00
▪ ISPE Prestazione	€ 27.729,00

#### *La procedura di erogazione*

L'Azienda eroga il prestito d'onore attraverso un Istituto di Credito convenzionato al quale comunica i nominativi dei vincitori, l'importo totale del prestito concesso, il numero di semestralità e la data d'inizio dell'utilizzo del prestito.

L'Istituto di Credito provvede:

1. ad aprire un conto corrente allo studente universitario beneficiario del prestito ed a erogare il prestito con la forma tecnica di apertura di credito che sarà incrementata, semestre per semestre, degli importi stabiliti dall'Azienda. La tenuta del conto corrente è esente da spese di ogni tipo e natura;
2. a fornire lo studente di apposita carta esente da spese ad eccezione di quelle di prelievo da altra banca.

Le due semestralità del prestito d'onore relativo all'anno accademico 2002/03 sono erogate in un'unica soluzione entro 30 giorni dalla data di approvazione delle graduatorie definitive del concorso.

La suddetta erogazione è subordinata alla sottoscrizione da parte dello studente di apposito atto nel quale si impegna a rimborsare nei modi e nei termini previsti dal presente bando l'importo percepito a titolo di prestito d'onore.

Fino all'a.a. 2000/01 l'Azienda per il diritto allo studio di Firenze seguiva una procedura per il pagamento degli interessi, diversa da quella attuata dalle Aziende di Pisa e Siena. Essa deliberava l'erogazione degli interessi in un'unica soluzione a favore dello studente, entro 30 giorni dalla comunicazione dell'avvenuta concessione del prestito da parte dell'Istituto di Credito all'Azienda stessa: in questo caso era lo studente a pagare direttamente gli interessi alla Banca per poi ottenerne successivamente il rimborso da parte dell'ente per il diritto allo studio. A partire dall'a. a. 2001/02 l'A.R.D.S.U. di Firenze ha scelto di pagare gli interessi direttamente all'Istituto di Credito, adeguandosi alla procedura delle altre due aziende regionali.

#### *La durata del prestito*

Gli studenti possono concorrere alla concessione del prestito d'onore, limitatamente al primo titolo per ciascun livello di studio, per un periodo di tempo, calcolato dall'anno di prima iscrizione, pari a:

- a) iscritti ai corsi di laurea nuovo ordinamento: per un periodo di tre anni più un semestre;
- b) iscritti ai corsi di laurea specialistica a ciclo unico: per un periodo di tempo pari al numero di anni di durata legale prevista dai rispettivi ordinamenti didattici più un semestre;
- c) iscritti ad altri corsi di laurea specialistica: per un periodo di due anni più un semestre;
- d) iscritti ai corsi di dottorato ed ai corsi di specializzazione: per un periodo di tempo pari alla durata legale prevista dai rispettivi ordinamenti didattici.

#### *Le modalità di restituzione*

E' impegno d'onore del beneficiario procedere alla restituzione dell'importo dovuto a partire dal trentasettesimo mese successivo alla data di decorrenza dell'ultimo semestre di ammissione al prestito stesso: tale rimborso deve essere effettuato con un massimo di 60 rate mensili di importo proporzionale al debito stesso.

Sono possibili parziali o totali restituzioni anticipate del prestito d'onore.

Il prestito si estingue con il definitivo saldo del debito in linea capitale salvo il caso di una diversa modalità di restituzione che comporti interessi a carico del beneficiario.

#### 1. Decadenza.

Il prestito d'onore decade:

- a) in caso di cumulo con altre provvidenze a qualsiasi titolo attribuite (assegni, borse di studio, posti gratuiti o parzialmente gratuiti, servizi abitativi, etc.) diverse da quelle concesse dall'Azienda nonché con quelle concesse dall'Azienda che siano state esplicitamente dichiarate incompatibili con il prestito stesso: in caso di concomitanza lo studente ha facoltà di optare per il godimento dell'uno o dell'altro beneficio.

Sono previste eccezioni per le borse di studio concesse da istituzioni nazionali o straniere volte ad integrare con soggiorni all'estero l'attività di formazione o di ricerca dei borsisti e per altre misure individuali, anche monetarie, promosse dalla Regione Toscana nei settori di propria competenza istituzionale;

- b) qualora lo studente presenti, al fine di fruire del prestito d'onore, dichiarazioni non veritiere.

#### 2. Revoca.

Il beneficio del prestito d'onore è revocato:

1. agli studenti che ottengono il congedo per altri Atenei per l'a.a. 2002/2003;
2. agli studenti che rinunciano agli studi durante l'a.a. 2002/2003;
3. agli studenti che per motivi diversi perdano il diritto al prestito loro concesso ovvero non lo abbiano mai posseduto.

Nei casi di decadenza e revoca, lo studente dovrà provvedere all'immediata restituzione dell'ammontare del prestito sino allora goduto. In caso di ritardata restituzione saranno applicati gli interessi al tasso legale.

In caso di mancato pagamento da parte dello studente di una qualunque rata l'Istituto di Credito ne dà comunicazione all'Azienda entro 30 giorni e attiva ogni

azione utile al recupero bonario. Trascorsi ulteriori sessanta giorni senza che il pagamento sia avvenuto, la banca comunica all'Azienda l'insolvenza ai fini del recupero coattivo del credito.

In caso di pagamento effettuato in ritardo, in conseguenza del recupero bonario, per il periodo di ritardato pagamento lo studente è tenuto alla corresponsione degli interessi passivi determinati nella misura del tasso legale.

#### *L'esperienza dell'A.R.D.S.U. di Firenze*

L'esperienza dell'erogazione dei prestiti agevolati inizia, per l'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario di Firenze, nell'a.a. 1991/92. Nel corso degli anni il programma conosce alcuni importanti cambiamenti. Fino all'a.a. 1996/97, la garanzia fideiussoria sul prestito agevolato veniva concessa dalla Regione Toscana; dall'a.a. 1997/98, con l'obiettivo di semplificare le procedure e i tempi di erogazione del prestito, in linea con quanto previsto dal Piano di Indirizzo per il Diritto allo Studio Universitario per gli anni 1997-1999, tale funzione è svolta direttamente dall'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio. A fronte di tale cambiamento, l'A.R.D.S.U. di Firenze ha subordinato la concessione del prestito all'assunzione, da parte di un terzo, dell'impegno formale di accollarsi il pagamento del debito nel caso in cui lo studente non sia solvente.

Tale soggetto, solitamente un genitore, deve dichiarare, in autocertificazione, di garantire per il pagamento dello studente, allegando apposita documentazione attestante il reddito percepito.

Nell'a.a. 2001/02 l'ente regionale di Firenze ha introdotto un altro cambiamento nel sistema di erogazione dei finanziamenti, riguardante, questa volta, la procedura di pagamento degli interessi. L'azienda abbandona il sistema di erogare gli stessi in un'unica soluzione a favore dello studente cui il prestito è stato concesso, provvedendo ad erogarli direttamente all'Istituto di Credito, contestualmente alla trasmissione dell'atto in cui dispone la concessione della fideiussione e del contributo in conto interessi. In questo modo l'A.R.D.S.U. non corre il pericolo di dover corrispondere gli interessi una seconda volta e direttamente alla Banca, nel caso in cui lo studente fosse insolvente, ed ottiene il beneficio legato al fatto che la Banca concede il pagamento della quota attualizzata degli interessi stessi.

Il numero di studenti beneficiari del prestito agevolato è stato, negli ultimi anni accademici, assai ridotto: nell'a.a. 2000/01 sono stati erogati 18 prestiti, a fronte dei 55.600 iscritti all'Università di Firenze nello stesso anno (tabella n. 4.5).

La spesa sostenuta dall'Azienda rappresenta l'importo degli interessi sui prestiti concessi, che essa deve corrispondere all'Istituto Bancario, in quanto l'effettivo pagamento dei finanziamenti è a carico della stessa Banca. Fino ad ora non si sono verificati, nel rimborso del prestito, casi di soggetti insolventi, dimostrando che lo studente, pur rappresentando una categoria considerata come a rischio dal sistema creditizio, in genere onora l'impegno assunto all'accensione del debito.

Il limitato interesse da parte degli universitari nei confronti di questa tipologia di sostegno, richiede alcune considerazioni sull'utilizzo che gli studenti fanno dello stesso.

**Tab. n. 8.4 I prestiti erogati dall'A.R.D.S.U. di Firenze a.a. 1997/98 – 2000/01**

<i>a.a.</i>	<i>PRESTITI EROGATI</i>	<i>SPESA (in euro)</i>
1997/98	16	6.826
1998/99	7	2.250
1999/00	5	22.65
2000/01	18	8.440

Fonte: A.R.D.S.U. di Firenze.

L'esperienza passata dimostra che i prestiti agevolati sono stati richiesti, più che per il mantenimento degli studi universitari, per sostenere l'acquisto di beni, come il personal computer, o per permettere esperienze formative, come il Progetto Erasmus, dal momento che mettono a disposizione, nel giro di poco tempo, quote di discreto importo, da ripagare, ratealmente, in un numero di anni da 1 a 3. E' probabile che gli studenti sarebbero più propensi a richiedere i prestiti agevolati, se questi fossero concessi, per esempio, nella forma dell'apertura di credito, in quanto tale strumento permetterebbe il prelievo dell'importo che man mano si rende necessario per sostenere le spese scolastiche. I prestiti attualmente in vigore sono invece erogati dalle Banche

sotto la forma tecnica di piccoli prestiti speciali a rimborso rateale, modalità assai meno flessibile e adeguata alle esigenze di spesa dei giovani studenti.

Le Banche attualmente convenzionate con l’Azienda per il Diritto allo Studio di Firenze sono i quattro Istituti tesoreri della Regione Toscana: Cassa di Risparmio di Firenze, Banca Toscana, Banca Nazionale del Lavoro e Monte dei Paschi di Siena. E’ lo studente, al momento della presentazione della domanda, che sceglie, tra le quattro, la Banca cui decide di far riferimento. Le convenzioni stipulate tra l’A.R.D.S.U. di Firenze e le Banche in questione hanno dovuto fare riferimento alla delibera della Giunta Regionale n.1733 del 28/12/1996, che ha approvato i «criteri per al stipula delle convenzioni tra Aziende Regionali per il Diritto allo Studio e Istituti di Credito per la concessione dei prestiti agevolati e delle relative garanzie fideiussorie», al fine di assicurare l’attivazione di procedure omogenee nell’area regionale.

*L’esperienza dell’A.R.D.S.U. di Pisa*

L’Azienda per il Diritto allo Studio Universitario di Pisa ha erogato, nell’a.a. 2000/01, 33 prestiti agevolati agli studenti in possesso dei requisiti richiesti dal bando di concorso, del tutto simile a quello degli altri enti toscani. L’importo erogato in termini di spesa, così come il numero di finanziamenti concessi negli anni precedenti, sono indicati nella tabella n. 8.5.

**Tab. n. 8.5 I prestiti concessi dall’A.R.D.S.U. di Pisa a.a. 1997/98 – 2000/01**

<i>a.a.</i>	<i>PRESTITI DOMANDATI</i>	<i>PRESTITI EROGATI</i>	<i>SPESA (in euro)</i>
1997/98	11	10	3.013
1998/99	16	16	4.194
1999/00	23	23	8.721
2000/01	34	33	9.863

Fonte: A.R.D.S.U. di Pisa.

Anche nel caso dell'Azienda di Pisa l'erogazione dei prestiti agevolati ha coinvolto un numero assai esiguo di studenti, a dimostrazione, come si vedrà meglio in seguito, dell'inadeguatezza di questo strumento di finanziamento alle esigenze dei giovani universitari italiani. Gli Istituti di Credito convenzionati con l'A.R.D.S.U. di Pisa sono attualmente due: *Cassa di Risparmio di Pisa* ed una banca locale di minore importanza, prescelta di rado dagli studenti interessati alla facilitazione creditizia.

Quest'ultimo Istituto di Credito inoltre non ha rinnovato la propria disponibilità ad erogare prestiti agevolati quando la Regione ha comunicato l'intenzione di allargare il beneficio anche agli studenti stranieri.

Al momento della stipula della convenzione, sono state contattate più Banche, tra cui anche BNL e Monte dei Paschi di Siena, che hanno però rifiutato di far parte del programma di erogazione dei prestiti agevolati. La motivazione apportata è stata, generalmente quella per cui gli Istituti avrebbero dovuto predisporre un programma informatico specifico per la gestione della procedura, per permettere in particolare il pagamento degli interessi attualizzati da parte della Regione e, contemporaneamente, la rateizzazione dei rimborsi da parte degli studenti. Il costo da sostenere per tale scopo non è stato ritenuto opportuno, in considerazione del basso numero di finanziamenti aperti. Tra gli Istituti di Credito che invece hanno accettato di stipulare la convenzione, l'Azienda di Pisa ha preferito prendere contatti con gli Istituti che avrebbero offerto le condizioni migliori: *Cassa di Risparmio di Pisa* ha proposto un tasso effettivo annuo pari al *prime rate* ABI diminuito di 1,5 punti percentuali.

In nessuna misura gli interessi maturati sul debito sono a carico dello studente.

Secondo una prima formulazione delle caratteristiche del sostegno, tuttavia, lo studente era tenuto a sostenere il 20% degli interessi dovuti: al momento dell'erogazione del finanziamento da parte della Banca, lo studente percepiva dall'Azienda regionale per il Diritto allo Studio un importo pari a circa l'80%<sup>9</sup> degli interessi, che doveva versare, insieme al capitale, all'Istituto di Credito alla scadenza delle rate di rimborso. Quando, a partire dall'a.a. 1997/98, la Regione richiede che la garanzia fideiussoria venga concessa direttamente dall'Azienda Regionale e non più dalla Regione, giungendo all'attuale struttura del prestito, si prevede che tutti gli

---

<sup>9</sup> In realtà, la percentuale di interessi pagati dalla Regione era leggermente superiore, dal momento che l'ente erogava allo studente l'importo attualizzato dell'80% degli interessi maturati sul debito, mentre lo studente effettuava il versamento degli stessi alla scadenza delle rate di rimborso.

interessi siano pagati dall'ente regionale, in linea con quanto previsto, a livello nazionale, dalla legge quadro sul diritto allo studio.

#### **8.4 La Regione Veneto: l'Università Ca' Foscari di Venezia**

La Regione Veneto, in conformità ai principi dettati dalla legge quadro nazionale, disciplina l'attuazione del diritto allo studio, al fine di garantire l'accesso e la frequenza ai corsi universitari e post-universitari a studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, con la legge regionale 7 aprile 1998, n. 8. L'articolo 3 di tale legge elenca gli interventi tramite cui garantire il sostegno agli studenti, tra cui:

- a) servizi di orientamento e di informazione occupazionale e sugli sbocchi professionali;
- b) servizio di consulenza psicologica;
- c) erogazione di borse di studio;
- d) sussidi straordinari;
- e) iniziative per favorire l'accesso al credito degli studenti mediante i prestiti d'onore;
- f) istituzione e gestione di strutture abitative;
- g) istituzione e gestione di strutture adibite al servizio di ristorazione, ecc.

I beneficiari di tali interventi sono gli studenti, indipendentemente dalla regione di provenienza, delle Università e degli Istituti di istruzione superiore di grado universitario, delle Accademie di belle arti statali e non statali, dei corsi del periodo superiore dei Conservatori di musica e dei corsi di diploma delle Scuole superiori per interpreti e traduttori che rilasciano titoli aventi valore legale, con sede principale nel Veneto. Le iniziative in questione sono gestite di norma dalle Aziende regionali per il diritto allo studio universitario (ESU), situate nelle città sedi di ateneo; l'erogazione di borse di studio e di prestiti d'onore può essere affidata alle Università previa stipula di apposita convenzione con la Regione.

### *Le caratteristiche del prestito*

In conformità a quanto previsto dall'articolo 3, punto e) della legge regionale 8/98, dove, tra le tipologie di intervento in attuazione del diritto allo studio universitario, sono previste iniziative per favorire l'accesso al credito degli studenti, l'Università Ca' Foscari di Venezia indice, per l'a.a. 2000/01, un concorso per l'attribuzione di n. 100 mini-prestiti. Tali forme di finanziamento consistono nel rinvio del pagamento di tasse, soprattasse e contributi universitari, concesso agli studenti ritenuti idonei, fino al conseguimento del diploma finale di studio, entro i limiti di durata del corso legale degli studi aumentato di un anno. Gli studenti beneficiari dovranno regolarizzare il pagamento dei contributi arretrati, alla presentazione della domanda di laurea: a tal fine potranno richiedere un prestito agevolato all'Istituto di Credito tesoriere dell'Università, alle condizioni previste da apposita convenzione. In questo modo lo studente ha la possibilità di rinviare il pagamento dei costi di istruzione non solo al momento del conseguimento della laurea, ma agli anni ancora successivi, al probabile percepimento di un reddito da lavoro.

### *I requisiti di eleggibilità*

Per la partecipazione al concorso sono richiesti, pena l'esclusione, i seguenti requisiti:

- a) non aver compiuto il ventiseiesimo anno di età;
- b) non essere già laureati o in possesso di diploma universitario;
- c) essere regolarmente iscritti al secondo anno o successivi, sino alla durata legale degli studi aumentata di un anno accademico, sia per i corsi di laurea sia per i corsi di diploma, mediante pagamento dell'imposta di bollo (Lire 20.000) e della tassa sul Diritto allo Studio (Lire 172.000);
- d) non svolgere attività lavorativa di tipo continuativo;
- e) indicatore di condizione economica (I.C.E.) non superiore a 15.494€<sup>10</sup>;
- f) aver prodotto l'autocertificazione richiesta ai fini dell'esonero parziale di tasse e contributi.

---

<sup>10</sup> Il limite dell'indicatore della condizione economica si riferisce ad un nucleo familiare convenzionale di tre persone.

### *Le procedure di erogazione*

Gli studenti interessati devono prenotare la richiesta di mini-prestito tramite internet; lo studente dovrà poi confermare quanto dichiarato nella prenotazione tramite sottoscrizione di apposita dichiarazione che sarà trasmessa al recapito dei vincitori.

Sulla base delle domande presentate, l'Università di Venezia formula la graduatoria annuale degli aspiranti secondo i criteri di reddito. A parità di punteggio in graduatoria sarà data la precedenza allo studente con il maggior numero di esami sostenuti: le condizioni di merito scolastico quindi, pur non rientrando, come per le borse di studio, tra i requisiti di ammissibilità, sono comunque prese in considerazione al momento della determinazione degli aventi diritto e limitano di fatto il numero dei beneficiari.

Sulla base delle graduatorie formulate, l'Università proclama, tramite Decreto Rettorale, i vincitori; in corrispondenza di eventuale rinuncia degli aventi diritto, subentreranno altri candidati secondo l'ordine della graduatoria. Lo studente che rientra nelle condizioni previste, beneficia del rinvio dell'obbligo del pagamento annuale delle tasse e contributi universitari fino al conseguimento del diploma finale di studio, entro i limiti di durata del corso legale degli studi aumentato di un anno.

Il beneficio è confermato di anno in anno se lo studente continua ad essere regolarmente iscritto, se non ha iniziato a lavorare in modo continuativo e se l'indicatore di condizione economica rimane inferiore al limite prestabilito.

Alla presentazione della domanda di laurea o di diploma lo studente dovrà versare direttamente all'ateneo l'importo complessivo relativo alle tasse e contributi universitari. A tal fine potrà richiedere un prestito agevolato alla Banca Tesoriere dell'Università (*Banca Nazionale del Lavoro* per l'a.a. 2000/01), volto alla regolarizzazione dei contributi arretrati, che il beneficiario rimborserà alla Banca medesima negli anni successivi alla laurea, secondo le condizioni e le modalità descritte nell'apposita convenzione stipulata tra Istituto di Credito e Università.

In caso di trasferimento ad altra università, di interruzione degli studi e comunque di perdita del beneficio del rinvio, lo studente è tenuto al pagamento dell'intero importo delle tasse e contributi dovuti e non pagati.

Nell'a.a. 2000/01, gli studenti che hanno usufruito dei mini-prestiti concessi dall'ateneo veneziano, sono stati 39: 16 di questi sono stati dichiarati vincitori. Per la prima volta, gli altri 23, già vincitori nell'a.a. 1999/00, hanno ottenuto la conferma del beneficio per la permanenza dei requisiti richiesti. Sono state invece 41 le domande respinte. Il motivo che causa l'esclusione del maggior numero di studenti è la mancanza dei requisiti di reddito richiesti. Per poter accedere al beneficio dei mini-prestiti l'indicatore della condizione economica del nucleo familiare dello studente non deve superare il limite dei 15.494€, valore che determina anche l'accessibilità all'integrale corresponsione della borsa di studio. Le domande espresse dagli studenti dimostrano invece che molti universitari, con un reddito ritenuto troppo alto per poter beneficiare del finanziamento «gratuito» erogato dalla regione, sarebbero interessati a posticipare almeno il pagamento delle tasse, sostenendo gli interessi maturati sul debito.

Inoltre, dei 39 beneficiari del sostegno nell'a.a. 2000/01, 26 sono risultati vincitori o idonei anche alla borsa di studio regionale per il medesimo anno accademico. Questi ultimi hanno diritto al completo esonero del pagamento della tassa di iscrizione e dei contributi universitari per lo stesso anno accademico. Nel caso della Regione Veneto il beneficio della borsa di studio esclude evidentemente l'accesso al prestito: chi è titolare del finanziamento «gratuito» gode automaticamente della dispensa dal pagamento delle tasse e non ha quindi bisogno di sottoscrivere, al conseguimento del diploma finale di studio, un prestito agevolato per coprire tali spese.

Negli anni accademici precedenti all'a.a. 1997/98, il bando di concorso per l'assegnazione dei mini-prestiti assumeva una forma leggermente diversa. La condizione di reddito richiesta per poter beneficiare del finanziamento sotto forma di rinvio delle tasse universitarie si basava sulla determinazione del *reddito corretto equivalente*, che non doveva superare il limite di 28.586€; inoltre non erano ammessi al beneficio gli appartenenti a famiglie in possesso di aziende con più di due dipendenti. Erano inoltre previsti requisiti di merito per l'accesso al prestito: gli studenti dovevano aver superato un numero di esami almeno pari al numero medio di esami sostenuti dagli iscritti nello stesso corso di laurea, omogenei per anno di iscrizione. La graduatoria era

stilata sulla base del merito scolastico, quantificato dal coefficiente definito dal rapporto tra il prodotto del voto medio e il numero di esami sostenuti e il prodotto tra il voto di riferimento e il numero di esami di riferimento.

A parità di merito, veniva data la precedenza in graduatoria agli studenti con il reddito corretto equivalente inferiore. Da ciò si deduce che i prestiti erano concessi di preferenza agli studenti particolarmente capaci; negli anni accademici successivi invece si preferirà concedere l'aiuto agli studenti che prima di tutto si trovano in condizioni economiche difficili, anche se non sono sempre puntuali nel sostenimento delle annualità previste dal piano di studi. I quantitativi di mini-prestiti domandati e concessi negli ultimi anni accademici, sono sintetizzati nella tabella n. 8.6.

**Tab. n. 8.6 I prestiti concessi dall'Università Ca' Foscari di Venezia  
a.a. 1998/99 – 2000/01**

<i>A.A.</i>	<i>PRESTITI DOMANDATI</i>	<i>PRESTITI CONCESSI</i>
1998/1999	20	14
1999/2000	87	41
2000/2001	57	16

Fonte: Decreti 235, 81, 171, Università Ca' Foscari di Venezia, Divisione Servizi agli Studenti, Sezione Diritto allo Studio.

Come per le altre regioni analizzate, anche nel caso del Veneto, pochi studenti hanno mostrato interesse all'opportunità dei prestiti. Ciò si spiega anche considerando che in realtà l'Università di Venezia non offre veri e propri prestiti d'onore, ma forme di finanziamento finalizzati al rinvio del pagamento delle tasse universitarie, denominati nei bandi «mini-prestiti». Di conseguenza, gli studenti concorrenti sono stati, per la maggior parte, i vincitori di borsa di studio regionale che, in aggiunta, volessero essere momentaneamente esonerati dal sostenimento dei contributi universitari e non invece chi avesse davvero la necessità di finanziare in modo completo le spese necessarie alla prosecuzione degli studi.

*La convenzione tra l'Università Ca' Foscari di Venezia e la Banca Nazionale del Lavoro*

In base alle possibilità stabilite dalla legge regionale 8/98, l'Università Ca' Foscari di Venezia ha stipulato con la Banca Nazionale del Lavoro, filiale di Venezia, in qualità di Istituto Tesoriere della Regione, una convenzione per l'erogazione di prestiti «facilitati» in favore di studenti universitari prossimi alla laurea. I beneficiari di tale servizio sono gli studenti di Ca' Foscari di età non superiore di norma ai 27 anni ai quali l'Università abbia concesso, nel rispetto di proprie normative interne, il rinvio di pagamento delle tasse e dei contributi a fine carriera scolastica. L'importo del prestito agevolato non può essere superiore alla somma degli importi dovuti, di norma pari a 2.582€, mentre il tasso applicato è il *prime rate ABI* di tempo in tempo in vigore al momento del perfezionamento dei prestiti. Attesa la posizione economica/reddituale degli studenti, è essenziale, per la conclusione del contratto di finanziamento, la garanzia fideiussoria dei familiari.

L'iter procedurale per l'erogazione dei prestiti prevede i seguenti passaggi:

1. L'Università Ca' Foscari di Venezia rilascia allo studente che rientra nelle condizioni previste una dichiarazione di accessibilità al prestito «facilitato» da consegnare all'Istituto di Credito.

2. Lo studente allega a tale certificazione: copia della dichiarazione dei redditi e dello statino dell'ultimo stipendio, se lavoratori dipendenti, dei familiari garanti.

3. Sottoscrive la domanda di prestito specificando: durata (non superiore a 49 mesi), modalità di rimborso (di norma rate mensili), periodo di preammortamento richiesto (comunque non superiore a mesi 5, prima rata scadente non oltre 6 mesi dall'erogazione), modalità tecnica di pagamento.

4. La sede dell'Istituto di Credito cui le domande vanno presentate avrà cura di appoggiare ove possibile, le pratiche presso i propri sportelli con apertura di c/c per provvista fondi al fine del controllo della regolarità nel rimborso. Ove ciò non sia tecnicamente possibile (studente e genitori non residenti in aree limitrofe a filiali dell'Istituto di Credito), l'Istituto accetterà i pagamenti anche mediante disposizione permanente RID (addebito automatico su c/c altre banche).

5. L'istituto di Credito valuterà e delibererà in merito alle richieste a proprio insindacabile giudizio, impegnandosi a comunicare all'Università e allo studente l'esito della domanda di norma entro 15 giorni dall'inoltro della documentazione prevista.

6. Il prestito sarà erogato subito al momento della sottoscrizione del contratto e del mandato di bonifico dell'importo all'Università. L'Istituto di Credito provvederà a versare immediatamente all'Università l'importo del prestito.

7. Qualora i soggetti prestatori non provvedessero puntualmente alla decurtazione del prestito ed al pagamento alle rispettive scadenze delle rate convenute, si produrrà a favore dell'Istituto di Credito il diritto agli interessi di mora. Nei casi più gravi i prestatori potranno incorrere nella decadenza del beneficio del termine con diritto dell'Istituto di Credito di agire anche nei confronti dei garanti per il totale recupero di ogni propria ragione di credito.

Negli anni accademici precedenti al 2000/01, le facilitazioni creditizie agli studenti erano concesse sulla base di convenzioni stipulate anche con il *Banco San Marco*, sede di Venezia e *Credito Italiano*, filiale di Venezia. Gli accordi intercorsi tra l'Università di Venezia e tali Istituti di Credito prevedevano una modalità di erogazione dei prestiti molto simile a quella attuale: i tassi di riferimento erano il *prime rate istituto* per il *Credito Italiano* e il *prime rate ABI* per il *Banco San Marco*. L'importo del prestito non poteva superare i 2.582€ e il rimborso avveniva mediante pagamenti mensili con disposizione permanente ed addebito automatico sul conto corrente intestato allo studente, acceso presso lo sportello dell'Istituto di Credito prescelto.

## **8.5 La Regione Valle d'Aosta**

I prestiti d'onore attualmente in vigore in Valle d'Aosta sono disciplinati dalla legge regionale 14 giugno 1989, n. 30 e sono attuati con il regolamento regionale 6 marzo 1990, n. 1. Tali prestiti, secondo l'articolo 1 del suddetto regolamento, sono concessi a favore di studenti meritevoli, in possesso di determinati requisiti specifici<sup>11</sup>,

---

<sup>11</sup> I requisiti necessari per l'ottenimento dei prestiti sono descritti nell'art. 3 del regolamento regionale 6/03/1990, n. 1.

iscritti alle varie università, italiane ed estere, e agli Istituti di istruzione superiore di grado universitario.

E' prevista inoltre l'estensione nell'accesso a questa forma di finanziamento, «...ai laureati per la frequenza di corsi post-universitari di perfezionamento e di specializzazione, in Italia e all'estero, in materie di particolare interesse scientifico e culturale, coerenti con le esigenze del mercato del lavoro e con la realtà produttiva e sociale della Valle d'Aosta».

#### *Le caratteristiche del prestito*

Il prestito d'onore consiste in un prestito in denaro, al tasso annuo agevolato del 3%, per il quale la Regione concorre al pagamento degli interessi.

Tale prestito può essere richiesto per un solo anno o per più anni fino ad un massimo pari agli anni di corso regolare previsti dal corso di studi al quale è iscritto lo studente. L'erogazione del prestito, sotto forma di finanziamento messo a disposizione del beneficiario presso l'Istituto di Credito erogante, avviene per annualità dell'importo massimo di 1.549€ ciascuna. E' comunque facoltà della Giunta regionale elevare tale importo fino ad un massimo di circa 3.099€ in presenza di situazioni particolari. Il prestito può integrare, per differenza, qualsiasi altra forma di assistenza di importo inferiore; nel caso in cui lo studente ottenga l'aumento dell'importo beneficiato fino al suo limite massimo, perde il diritto ad usufruire di tutte le altre tipologie di contribuzione di natura pecuniaria erogate dalla Regione. In ogni caso non è possibile tenere accesi due prestiti contemporaneamente.

L'ottenimento del prestito non esonera lo studente dal pagamento delle tasse universitarie.

#### *I requisiti di eleggibilità*

Hanno diritto ad accedere al prestito d'onore gli studenti e i laureati di cittadinanza italiana, residenti in Valle d'Aosta, che si trovino in una delle seguenti situazioni:

- a) siano iscritti regolarmente ad anni successivi al primo di un qualsiasi corso di laurea presso università italiane o estere e abbiano superato

gli esami richiesti per la concessione dell'assegno di studio regionale<sup>12</sup>;

- b) siano iscritti ad anni successivi al primo di un corso di studio delle scuole dirette a fini speciali;
- c) siano iscritti a corsi post-universitari di perfezionamento e specializzazione, si siano laureati con pieni voti legali, ossia con la votazione minima di 99/110, e non ricoprano un posto di lavoro fisso e retribuito<sup>13</sup>.

La perdita dei requisiti di merito, nonché della residenza in Valle d'Aosta, ovvero il ritiro dell'iscrizione dall'università da parte dello studente, comportano l'interruzione dell'erogazione del prestito d'onore. Questa può essere ripristinata nel caso in cui vengano meno i motivi che ne hanno precedentemente determinato l'interruzione. Se, alla scadenza dell'anno accademico successivo alla sospensione del beneficio, permangono i motivi che hanno determinato l'interruzione, l'erogazione del prestito è definitivamente sospesa e il contratto si intende risolto. Non sono richiesti, per l'ottenimento del prestito, particolari requisiti di reddito.

#### *Le procedure di erogazione*

La domanda per la concessione del prestito d'onore deve essere presentata, su apposito modulo, all'Assessorato regionale della Pubblica Istruzione.

Le domande sono esaminate da un'apposita Commissione nominata annualmente dall'Assessore alla Pubblica Istruzione, che, verificato il possesso dei requisiti, redige una graduatoria degli idonei, secondo il merito scolastico.

La Giunta regionale, sulla base della graduatoria e su proposta dell'Assessore della Pubblica Istruzione, adotta le deliberazioni di ammissibilità a finanziamento e per la concessione delle garanzie fideiussorie, nei limiti degli appositi stanziamenti di bilancio. E' cura del competente servizio dell'Assessorato della Pubblica Istruzione inoltrare con tempestività gli atti e la documentazione agli istituti di credito convenzionati. Essi, sulla base delle convenzioni stipulate con la regione, provvedono a

---

<sup>12</sup> I requisiti di merito necessari per poter ottenere il prestito d'onore sono uguali a quelli previsti per poter beneficiare delle borse di studio regionali.

<sup>13</sup> Per gli iscritti ad università estere, a corsi post-universitari di perfezionamento e specializzazione e alle scuole dirette ai fini speciali, i requisiti di merito saranno oggetto di valutazione caso per caso.

richiedere eventuale documentazione integrativa e a deliberare la concessione, a loro insindacabile giudizio, del prestito d'onore allo studente, dandone comunicazione successiva alla regione.

#### *Le modalità di restituzione*

La concessione del prestito d'onore è subordinata all'impegno formale da parte dello studente a rimborsare il prestito nei termini stabiliti dalle apposite convenzioni tra la Regione Autonoma Valle d'Aosta e gli istituti di credito. Lo studente dovrà iniziare il rimborso del prestito, comprensivo degli interessi del 3%, dopo due anni dal conseguimento della laurea o del diploma, oppure dalla data di risoluzione del contratto, secondo modalità e tempi, comunque non superiori a 24 mesi, definiti nel contratto stipulato tra lo studente stesso e l'istituto di credito. La Regione concorre al pagamento degli interessi per la differenza tra il tasso applicato al prestito secondo quanto stabilito dalla convenzione con gli istituti di credito ed il tasso a carico dello studente, fissato al 3%. Alla liquidazione del concorso regionale negli interessi si provvede mediante versamenti diretti, agli istituti convenzionati, su loro richiesta.

L'istituto di credito può consentire l'estinzione anticipata della concessione secondo modalità concordate direttamente con lo studente interessato.

## **8.6 La Regione Calabria**

La Regione Calabria disciplina gli interventi intesi a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore, con la legge regionale 10 dicembre 2001, n. 34, «*Norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario in Calabria*».

I servizi ed i benefici determinati in attuazione della suddetta legge sono destinati agli studenti, indipendentemente dall'area geografica di provenienza, iscritti ai corsi di studio dell'università, degli istituti universitari e degli istituti superiori di grado universitario che rilasciano titoli aventi valore legale, aventi sede in Calabria. La Regione garantisce l'attuazione degli interventi istituendo, per ciascuna delle università aventi sede nella regione, una azienda regionale per il diritto allo studio universitario (A.R.DI.S.) dotata di personalità giuridica, autonomia amministrativa e gestionale, con

sede legale nei comuni sedi di università. Le agenzie conformano la propria azione ai contenuti degli atti di programmazione regionale.

Tra gli interventi di sostegno al diritto allo studio disposti dall'articolo 3 della legge regionale 34/01, sono previsti, al punto f), i prestiti d'onore.

L'azienda regionale definisce con apposito regolamento, la concessione degli stessi a tasso agevolato con riferimento al merito e alle condizioni economiche degli studenti richiedenti, determinando, con convenzioni da stipulare con istituti di credito, le forme di garanzia a carico dell'azienda nel caso di mancato recupero del credito. In attuazione di tale normativa, l'A.R.D.I.S. di Reggio Calabria ha bandito, per l'a.a. 2001/02, un concorso per la concessione di 24 prestiti d'onore, destinati a sopperire alle esigenze di ordine economico connesse con la frequenza degli studi.

#### *I requisiti di eleggibilità*

I prestiti sono concessi a favore degli studenti regolarmente iscritti presso le Università della Calabria, le Accademie di Reggio Calabria e Catanzaro, le scuole d'interpreti e traduttori di Reggio Calabria e i Dottorati di Ricerca. I requisiti di merito e di reddito necessari per poter accedere al finanziamento sono quelli fissati dal DPCM del 9 aprile 2001 e previsti per l'assegnazione di tutte le provvidenze non destinate alla generalità degli studenti. Il merito scolastico e le condizioni economiche dei richiedenti il prestito sono valutati secondo gli stessi canoni utilizzati per la concessione, per esempio, delle borse di studio: ciò contribuisce a spiegare il basso numero di richieste di prestiti rispetto alle borse e alle altre forme di sostegno, preferite proprio perché non richiedono la restituzione nel tempo.

#### *Le caratteristiche del prestito*

Il prestito, per un importo massimo di 2.582€, viene concesso agli interessati sotto forma di credito bancario, con emissione di mandato da parte dell'Ufficio Contabile dell'A.R.D.I.S., presso la Banca tesoriere dell'ente. I beneficiari firmano con l'A.R.D.I.S. un contratto nel quale sono previste le clausole per la concessione del prestito. Dopo l'assegnazione del prestito, al fine di mantenere il beneficio, è necessario produrre, ogni anno, certificato di iscrizione allo sportello dell'Ufficio Assistenza; per i dottorati di ricerca, attestato di continuità del dottorato. E' fatto obbligo agli interessati

comunicare tempestivamente l'eventuale interruzione degli studi, trasferimento ad altra sede universitaria o il conseguimento della laurea o del diploma.

Nel caso in cui il beneficiario incorra in reati contro il patrimonio dell'ente o delle istituzioni universitarie, nonché in provvedimenti disciplinari ritenuti gravi, allo stesso sarà revocato il prestito d'onore e saranno attuate le misure idonee per il recupero della somma già riscossa.

#### *Le modalità di restituzione*

E' data la facoltà al beneficiario di versare il prestito ottenuto, senza interessi, in unica soluzione o in 36 rate. Il prestito deve essere rimborsato dopo il completamento o la definitiva interruzione degli studi e comunque non oltre i tre anni del legale corso di studi previsto dalle singole facoltà o istituti. Decorsi i tre anni dal completamento degli studi o dalla interruzione, il beneficiario, che anche non abbia iniziato alcuna attività lavorativa, è obbligato al rimborso del prestito nella sua interezza più gli interessi al tasso legale. La tipologia di prestito attuato dalla Regione Calabria prevede una modalità di rimborso simile a quella prevista dal legislatore nazionale, con la legge 390/91: in entrambi i casi si subordina il ripagamento del debito non al raggiungimento di una data scadenza prefissata, ma al completamento o alla definitiva interruzione degli studi. Nell'ambito della normativa nazionale, inoltre, lo studente deve restituire il finanziamento non prima dell'inizio di un'attività di lavoro, a meno che siano trascorsi più di cinque anni dal completamento del percorso formativo, senza che il beneficiario abbia iniziato a lavorare. Nel bando pubblicato dall'A.R.DI.S. non si fa cenno all'inizio dell'attività lavorativa, se non quando si prevede che, decorsi questa volta tre anni dal completamento degli studi, lo studente, anche se ancora disoccupato, è obbligato a restituire il prestito nella sua interezza. Il lungo periodo di dilazione concesso, che apporta un elevato contenuto di sovvenzione al sostegno, rende coerente tale forma di credito alla logica del «prestito d'onore», pensato proprio come modalità di posticipare l'esborso necessario per finanziare gli studi al momento in cui si disporrà di un reddito da lavoro.

## 8.7 Un quadro di insieme

Da un'analisi d'insieme sulle esperienze regionali, appare evidente come il numero dei prestiti concessi sia complessivamente esiguo e come le discipline regionali abbiano determinato condizioni specifiche e diversificate nell'ambito dell'attivazione dello strumento finanziario (tabella n. 8.7). La mancanza di un regolamento nazionale determina innanzitutto una disparità di trattamento degli studenti e demanda le condizioni stesse del prestito o a convenzioni tra aziende regionali e istituti di credito o ai soli enti per il diritto allo studio, che si fanno carico dell'intera gestione e organizzazione della struttura associata al prestito. In entrambi i casi si assiste ad un inevitabile razionamento che riduce al minimo l'accessibilità allo strumento. Nel caso in cui esista una convenzione, infatti, l'ente garantisce per lo studente e interviene per l'abbattimento del tasso di interesse, mentre, nel caso di una completa gestione dell'azienda, questa istituisce un fondo rotativo tale permette un ripristino nel corso degli anni: in entrambi i casi, il livello di dono è elevato e l'onere a carico dell'azienda insostenibile per consentire un accesso più significativo.

In un tale contesto appare difficile parlare di prestito d'onore agli studenti. La realtà mostra come questo strumento risulti innovativo nella teoria ma assolutamente marginale nella pratica.

Al di là del razionamento dell'offerta di prestiti d'onore, la domanda è assai limitata. Appare necessario valutare se la scarsa domanda di finanziamento non sia dovuta alle condizioni troppo stringenti, tali da selezionare un numero di idonei molto limitato. Si può affermare che, nonostante in quasi tutti i casi sia necessario rispondere a requisiti di merito, questi non risultano particolarmente rigorosi. Per quanto riguarda i requisiti di reddito, invece, l'ISU dell'Università Cattolica del «Sacro Cuore» rappresenta il caso più stringente, poiché subordina la concessione del prestito a circostanze di difficoltà economiche tali da compromettere il compimento degli studi.

In molti casi, come la A.R.D.I.S. Calabria e le aziende toscane, i criteri di selezione seguono quelli previsti per la concessione delle borse di studio e, quindi, dal dpcm del 9 aprile 2001.

L'aspetto più critico è rappresentato dagli importi, forse troppo ridotti, e dai tempi previsti per il rimborso, spesso troppo brevi e in altri casi coincidenti con il periodo di studi dello studente.

Gli importi, infatti, si posizionano ben al di sotto del valore stimato del costo di mantenimento agli studi [Laudisa 2003]. Ciò è ulteriormente aggravato dal fatto che il prestito, spesso, non è cumulabile ad altre forme di aiuti monetari. E' necessario, dunque, fare una riflessione sul reale livello di aiuto di tali finanziamenti.

Un caso diverso, invece, è quello della Regione Toscana. Gli studenti beneficiari, infatti, hanno la possibilità di ricevere un importo annuale pari a 3.100€, per un periodo pari alla durata del corso di studi più un semestre, così da accompagnare lo studente durante la sua carriera universitaria.

Per quanto riguarda il rimborso, le regioni si discostano da quanto previsto dalla normativa. La legge quadro, infatti, prevede l'inizio del rimborso non prima dell'inizio di un'attività lavorativa e una durata ventennale. Ciò contribuisce fortemente ad innalzare il livello di dono del prestito e, conseguentemente, il costo associato allo strumento. Nel complesso le condizioni di rimborso, spesso legate al raggiungimento di una data piuttosto che di una situazione economica confortevole, non incentivano gli studenti italiani, scoraggiati dall'elevata età media di conseguimento del titolo e da alte percentuali di disoccupazione.

L'erogazione del prestito in alcuni casi è gestita dall'azienda regionale (come avviene per gli enti lombardi) in altri, invece, dagli istituti di credito. In quest'ultimo caso è prevista una convenzione tra gli enti e le banche che provvedono ad accordare gli importi ai beneficiari. Il ruolo dell'ente è, in questo caso, quello di fornire le garanzie e ridurre o azzerare il tasso di interesse per lo studente. Le aziende lombarde, invece, ricorrono ad un fondo rotativo, inizialmente costituito in seguito ad un avanzo di bilancio, e autoalimentato dalle restituzioni degli studenti. La scelta di non ricorrere a convenzioni con istituti di credito è stata dettata dagli alti tassi che una tale soluzione avrebbe comportato.

**Tab. n. 8.7 Un quadro sinottico delle esperienze regionali di «prestito d'onore»**

	ISU CATTOLICA	ISU BRESCIA	AZIENDE TOSCANA	CA' FOSCARI	VALLE D'AOSTA	ARDIS CALABRIA
<b>CONCESSIONE PRESTITO</b>						
<i>ente erogante</i>	ente	ente	banca	banca	banca	banca
<i>nulla osta</i>	ente	ente	ente	ente	ente	ente
<i>importo max annuale</i>	2.500€	3.099 €	3.100€	2.582 €	1.549 €	2.582 €
<i>rinnovabilità</i>	2 anni	2 anni	in relazione al corso di studi	si	in relazione al corso di studi	
<i>importo max globale</i>	5.000€	6.198€	10.850€	variabile	variabile	
<i>cumulabilità interventi</i>	no	no	no	si	no	
<i>garanzia fideiussoria</i>	ente	ente	ente	famiglia	ente	ente
<b>REQUISITI DI AMMISSIBILITA'</b>						
<i>condiz. economica</i>	si, discrez. ISU	si, discrez. ISU	si, Isee, Ispe	si, ICE	si	si, dpcm 9/4/2001
<i>condiz. di merito</i>	si, discrez. ISU	si, discrez. ISU	Si, come per borse di studio	no	si	si, dpcm 9/4/2002
<b>CONDIZIONI DEL RIMBORSO</b>						
<i>tasso</i>	0%	0%	convenzione banca	Prime rate Abi	convenzione banca	convenzione banca
<i>onere studente</i>	0%	0%	0%	Prime rate Abi	3%	0%
<i>onere ente</i>			convenzione		differenza	convenzione banca
<i>inizio</i>	1 anno dall'erogazione	37 mesi dall'erogazione o 19 mesi dopo la laurea	37 mesi dall'ultima erogazione	6 mesi dopo l'erog.	24 mesi dopo il titolo	36 mesi
<i>durata (in mesi)</i>	20	20	60	variabile	24 mesi	36 mesi
<i>rata</i>	mensile, costante	mensile, costante	mensile, costante	mensile	mensile	mensile



## **Capitolo nono**

# **I PRODOTTI FINANZIARI**

## **PER GLI STUDENTI**

Nell'analizzare il sistema di supporto finanziario agli studenti, sono state presentate le modalità dell'intervento pubblico: gli aiuti agli studenti, infatti, vengono forniti dallo Stato e dalle regioni, attraverso gli enti regionali per il diritto allo studio, a volte convenzionati con gli istituti di credito aderenti. In realtà, il mercato degli intermediari creditizi fornisce alcuni prodotti e servizi agevolati, rivolti alla popolazione studentesca e non sovvenzionati dal settore pubblico.

In questo capitolo si cercherà di offrire una panoramica sulle possibilità concesse dal settore privato agli studenti universitari e post-universitari, che decidano di farvi ricorso, saranno evidenziate le principali caratteristiche dei prodotti e dei servizi offerti e esposte nel dettaglio la condizioni relative ai prodotti più diffusi<sup>1</sup>.

L'offerta bancaria si rivolge sempre più frequentemente a quanti, già laureati, intendano proseguire gli studi specialistici di livello superiore: in questo caso gli importi concessi, in considerazione delle maggiori necessità di finanziamento, possono raggiungere cifre particolarmente rilevanti. L'obiettivo perseguito dalle banche con queste iniziative è quello di favorire la nascita e il rafforzamento dei legami con gli studenti, i quali, si presume, non dimenticheranno, da adulti e da lavoratori, l'istituto che li ha aiutati, concedendo loro fiducia al momento della propria formazione.

---

<sup>1</sup> Rispetto allo scorso anno, non si sono registrate significative variazioni nell'offerta di prodotti rivolti agli studenti da parte del settore privato. Per la stesura del capitolo è stato effettuato un aggiornamento di un recente lavoro [Comba 2002].

La crescita della concorrenza, interna ed internazionale, a seguito specialmente della completa liberalizzazione della prestazione dei servizi bancari e finanziari nella Unione Europea a partire dal 1993, ha reso più forte l'esigenza di trovare nicchie di mercato ancora inesplorate dal settore bancario. L'acquisizione e la fidelizzazione del segmento di clientela degli *under 30* è, d'altra parte, essenziale, considerando il potenziale in esso racchiuso che è ancora in fase di maturazione, oltre a costituire un presupposto fondamentale per il ricambio generazionale della clientela. Il segmento giovani richiede però molta cautela, per evitare di disperdere risorse preziose, coltivando un cliente che abbandonerà la banca conosciuta in età giovanile, appena entrato nella fase adulta vera e propria. In questo senso l'offerta di un prestito personale a tasso agevolato per finanziare gli studi universitari può costituire uno strumento adeguato nel momento in cui avviene il passaggio dal mondo dello studio a quello del lavoro, soddisfacendo un'esigenza espressamente sentita dal giovane che abbia deciso di procedere nel percorso formativo [Comba 2002].

## **9.1 L'offerta del mercato creditizio**

### *9.1.1 Le modalità di indagine*

Per un'analisi dell'attuale offerta di prodotti bancari agli studenti universitari, è stata svolta una ricerca tramite internet, avvalendosi di un sito italiano ([www.bancavista.com](http://www.bancavista.com)<sup>2</sup>) che mette a disposizione un efficace motore di ricerca, grazie al quale è possibile esaminare schede di prodotti e servizi bancari, assicurativi e complementari, offerti dalle banche e dagli istituti finanziari presenti sul web.

In seguito alla raccolta delle informazioni attraverso il sito, sono state effettuate ulteriori ricerche, più dettagliate, direttamente presso le filiali interessate o tramite posta elettronica e telefono.

---

<sup>2</sup> Bancavista.com è il Marketplace del sistema bancario, finanziario e assicurativo italiano sviluppato da Euros Consultino S.p.A. Esso offre un servizio di informazione e una gamma completa di prodotti e servizi, indirizzato soprattutto a chi opera nel mondo bancario, finanziario e assicurativo. L'accesso a tale sito è stato reso possibile grazie all'abbonamento annuale a questo servizio sottoscritto dalla direzione Marketing Retail di Banca Intesa.

Nell'effettuare un'analisi dei principali prodotti presenti sul mercato, sono state prese in esame le offerte di 50 istituti di credito di cui 34 italiani e 16 stranieri (tabella n. 9.1). Nella scelta del campione sono stati considerati gli istituti di credito che offrono prodotti e servizi riservati esclusivamente alla categoria studenti/laureati, tralasciando l'offerta allargata a tutti coloro che rientrano nella categoria giovani (fino ai 30 anni di età). Sono state esaminate anche le banche che hanno un raggio di operatività limitato territorialmente (locale o regionale), ma che contribuiscono alla copertura del territorio nazionale.

**Tab. n. 9.1 La nazionalità delle banche appartenenti al campione**

NAZIONALITA'	NUMERO DI BANCHE
Italia	34
Germania	2
Svizzera	3
Francia	5
Spagna	2
Belgio	1
Gran Bretagna	3
<i>TOTALE</i>	<i>50</i>

Fonte: elaborazioni su dati Bancavista.com.

Le categorie di servizi/prodotti offerti dalle banche agli studenti sono fondamentalmente quattro:

- a) il conto corrente;
- b) la carta di pagamento;
- c) i finanziamenti;
- d) servizi vari.

### 9.1.2 *Il conto corrente*

La platea degli studenti che attraverso il proprio investimento in capitale umano e in formazione si apprestano ad affacciarsi al mondo del lavoro, costituirebbe, potenzialmente, un terreno fortemente attrattivo per il banche. Il problema, più volte ricordato, sta nell'elevato rischio associato all'investimento. Tuttavia, l'offerta bancaria ha cercato, nell'ambito dei prodotti/servizi riservati ai giovani, di ritagliare uno spazio alla categoria degli studenti, favorendo la differenziazione dei prodotti.

Il conto corrente a condizioni agevolate rappresenta lo strumento più usato dalle banche per affrontare il mercato degli studenti.

La differenziazione del prodotto da parte dell'offerta si basa sulle condizioni applicate: tra queste, per esempio, in alcuni casi nessuna spesa di tenuta conto, nessuna spesa di chiusura, numero illimitato di operazioni, nessuna spesa di invio di estratto conto, nessuna spesa per blocchetti di assegni, carta bancomat gratuita, basso importo di commissione per prelievi su sportelli di altre banche, possono essere accordati fidi di conto corrente, servizi aggiuntivi che mirano ad aumentare il valore del prodotto, pacchetti assicurativi speciali riservati ai titolari del conto, sconti e convenzioni con società esterne (per esempio per corsi di lingue all'estero, acquisto di biglietti ferroviari, abbonamenti a riviste o periodici, tessere per il noleggio di videocassette, palestre, ecc.), carta di credito gratuita [Comba 2002].

Ai giovani clienti viene richiesta l'iscrizione all'università, quindi l'accertamento del loro status di studente, e, in genere, un'età massima di 29 o 30 anni (nella banca svizzera UBS, al compimento del trentesimo anno di età, il «Conto campus UBS» viene automaticamente convertito in un conto privato). In alcuni casi allo studente viene anche richiesto uno specifico livello di merito scolastico per poter usufruire delle agevolazioni (è il caso, per esempio, del «Conto facoltà» della Banca Toscana, che prevede il conseguimento di almeno il 70% degli esami previsti dal piano di studi, o ancora il «Conto Laurea» della Banca Popolare di Bergamo che non è disponibile per gli studenti che sono iscritti oltre il secondo anno fuori corso). Spesso all'apertura di conto è associato un finanziamento agevolato destinato ad acquisti specifici (acquisto di un PC, spese universitarie).

Di seguito è riportato, a titolo, di esempio il conto corrente proposto dalla Banca Popolare di Bergamo – Credito Varesino, il «Conto laurea », ritenuto rappresentativo delle condizioni generali offerte dal mercato creditizio.

«Conto Laurea» è riservato agli studenti universitari non oltre il secondo anno fuori corso: all'apertura del rapporto lo studente deve fornire documentazione idonea a provare tale condizione (es. libretto universitario o certificato di iscrizione). Il conto è totalmente esente da spese di tenuta, dà la possibilità di acquistare valuta estera senza commissioni e di addebitare automaticamente alla scadenza le tasse universitarie. Il tasso creditore offre un rendimento del capitale accantonato dello 0,40%; non ci sono spese fisse di chiusura, per invio estratto conto o per blocchetti assegni. La misura del tasso debitore rappresenta un'agevolazione a favore degli studenti che necessitano di liquidità per far fronte alle spese di mantenimento agli studi: 6,65% nei limiti del fido di conto corrente di 1.100 euro, 13% oltre tale soglia. Tale conto garantisce inoltre una polizza infortuni gratuita per i conti creditori e offre la carta di credito CartaSì Campus Web, ricca di agevolazioni per gli studenti universitari di età non superiore ai 29 anni. La carta Bancomat è gratuita, ma prevede una commissione di 1,54 euro per i prelievi su sportelli di altre banche. All'apertura del rapporto lo studente riceve gratuitamente la Carta Servizi ACCU che dà diritto a sconti su libri e prodotti per l'informatica nelle librerie universitarie e permette di beneficiare di numerose agevolazioni presso case editrici, organizzazioni di eventi musicali, scuole di lingue, palestre, teatri, concerti, internet provider, negozi di informatica e telefonia, ecc.: è proposta cioè un'ampia offerta di carattere extrabancario, allo scopo di attirare l'attenzione dei giovani universitari e di vincere la loro diffidenza a rivolgersi alle istituzioni creditizie.

Al fine del sostenimento dei costi di mantenimento, gli studenti titolari del conto hanno la possibilità di richiedere il «Prestito Laurea», che consente di ottenere fino a 2.500€ all'anno ad un tasso di favore, pari al Tasso Ufficiale di Sconto (2,00% al 15/05/2003). Tale prestito deve essere rimborsato con rate mensili, tutte dello stesso importo, addebitate automaticamente sul Conto Laurea, a partire dal mese successivo all'erogazione, con una durata che può variare dai 6 ai 12 mesi. Non è richiesta la concessione di garanzie da parte di soggetti titolari di reddito.

Il riconoscimento di condizioni agevolate e la consistente componente extrabancaria dell'offerta sono aspetti condivisi dalla totalità dei conti dedicati agli studenti, come già dagli stessi rapporti predisposti in generale per i giovani, giustificati dall'obiettivo di ottenere il favore di un segmento di mercato dalle buone prospettive di reddito oltre che presupposto fondamentale per il ricambio generazionale della clientela.

Un aspetto critico di alcuni conti per gli studenti è rappresentato dal fatto che non è consentito al sottoscrittore di poter prelevare importi tali da scendere al di sotto di una certa soglia: in questi casi è previsto il blocco della carta Bancomat.

Un elemento che contraddistingue propriamente il conto studenti è invece la concessione, riscontrata pressoché in tutti i casi, di prestiti personali a tassi agevolati per finanziare varie esperienze formative: dal normale sostenimento delle tasse universitarie all'acquisto di un personal computer o di materiale didattico, dal finanziamento di un master o di uno stage all'estero alla sovvenzione per partecipare a corsi di specializzazione.

Nel diversificare il prodotto e nel creare valore aggiunto, affiancando altri servizi al conto corrente, le banche, oltre a rispondere alle esigenze di liquidità e ai bisogni degli studenti, cercano di frazionare il rischio sul lato della raccolta.

### *9.1.3 La carta di pagamento*

Le carte di pagamento sono delle carte di credito, riservate agli studenti universitari, per consentire, oltre ai normali servizi di credito, anche iniziative di consulenza o di informazione.

Una delle carte più diffusa è la «CartaSi Campus Web», utilizzata, tra le altre, da Banca Carige, Banca CRT, Monte dei Paschi di Siena. «CartaSi Campus Web» è una carta di credito dedicata agli studenti universitari con meno di 29 anni. Può essere utilizzata in Italia e all'estero, presso 20 milioni di punti vendita, sul circuito MasterCard o Visa e prevede un costo annuo di 20,66 euro. Il limite di utilizzo viene concordato con la banca al momento della richiesta della carta e può essere variato nel tempo sulla base di specifiche esigenze di spesa, anche per periodi limitati. Il pagamento avviene tramite addebito in conto corrente con valuta 15 del mese

successivo all'acquisto. La carta campus Web offre inoltre la possibilità di scegliere se saldare le spese ratealmente o in un'unica soluzione; saldando le spese ratealmente, la disponibilità mensile della carta deve essere calcolata detraendo dal limite di utilizzo il debito residuo. In caso di emergenza è infine prevista la possibilità di prelevare contante presso tutti gli sportelli automatici abilitati: al servizio viene applicata una maggiorazione del 4% sull'importo dell'operazione.

I titolari di tale carta di credito hanno la possibilità di utilizzare il web per avere informazioni su stage e borse di studio, inviare il curriculum a aziende e associazioni, pubblicare al tesi on-line e trovare una serie di offerte esclusive appositamente dedicate agli universitari.

#### *9.1.4 I finanziamenti*

La maggioranza degli strumenti bancari classificati come «finanziamenti agli studi» consistono in realtà in forme di prestito, di importo piuttosto limitato (500€ - 1.500€), per l'acquisto di libri di testo o di materiale informatico. Il tasso di interesse è normalmente pari a zero e non sono previste spese.

«Io Clikko», il finanziamento per l'acquisto del personal computer di Banca di Credito Cooperativo di Ravenna, concede, al genitore dello studente o allo studente stesso, se maggiorenne, un prestito di 1.100€, da rimborsare a tasso zero, in 12 o 24 mesi, con rate mensili. La documentazione da presentare per accedere al beneficio è il preventivo del fornitore con indicazione del conto corrente su cui versare l'importo e il documento che autocertifica l'iscrizione scolastica.

Il credito destinato all'acquisto dei libri scolastici, attivato da alcuni istituti tra cui Banca Popolare dell'Emilia Romagna, Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di Risparmio di Rimini, anticipa il denaro sulla base delle fatture delle librerie convenzionate. Lo studente deve rimborsare l'ammontare ottenuto senza interessi, con rate mensili, in un periodo che va dai 6 ai 12 mesi. In aggiunta a questo genere di agevolazioni, alcuni istituti di credito offrono prestiti, di importo più rilevante, con la finalità di supportare le spese connesse alla frequenza di corsi universitari e post-universitari.

I «Finanziamenti allo studio» di Banca di Credito Cooperativo del Friuli Centrale concedono agli universitari 2.582€ all'anno, per ogni annualità di corso prevista dalla facoltà, fino ad un massimo globale di 15.494€. La durata massima del finanziamento è di 10 anni; per il periodo di durata del corso di laurea è previsto il solo pagamento degli interessi. Il rimborso, tramite rate mensili o semestrali, parte dal 1° gennaio successivo alla conclusione dell'ultimo anno di corso. Le spese finanziabili, da provare con idonea documentazione, devono riguardare l'acquisto di libri di testo, tasse universitarie, vitto, alloggio e piccole spese generali, attrezzature e supporti didattici particolari, viaggi studio in Italia e all'estero. Il titolare del finanziamento è inoltre assicurato gratuitamente contro gli infortuni con una polizza che garantisce il totale rimborso del prestito.

Il programma «Sossia Scuola», attivato da Banca di Credito Cooperativo S. Biagio del Veneto Orientale, concede finanziamenti a giovani che vogliono frequentare corsi post-diploma e master. L'importo massimo erogato è di 7.746€, da restituire con rate mensili al tasso fisso del 5%, in un periodo di 36 mesi.

Condizioni più agevolate sono previste da alcuni piani di finanziamento predisposti da banche estere. Il «Pret Etudiant Evolutif» di Societe Generale consiste in un finanziamento agli studenti fino ad un importo massimo di 21.342€, ad un tasso di interesse che va da 4,6% a 5,9%. Il rimborso può protrarsi fino a nove anni, compresi i cinque di pre-ammortamento durante i quali vengono corrisposti solo gli interessi. Tra le opzioni a scelta del beneficiario del prestito, c'è la possibilità di diminuire il periodo del pre-ammortamento e di aumentare o diminuire il montante delle mensilità da rimborsare.

Nell'ambito dell'attuale offerta di prestiti bancari agli studenti, le opportunità di finanziamento effettivamente idonee alle supposte necessità di spesa dei giovani ancora impegnati in corsi formativi, sono da ritenersi piuttosto rare.

Alcune banche esaminate concedono un periodo di pre-ammortamento, nella logica di posticipare la restituzione del prestito al momento del percepimento, da parte dello studente, di un reddito da lavoro: in alcuni casi il rimborso ha inizio 12 mesi dopo l'erogazione del finanziamento, in altri l'avvio del ripagamento del capitale è subordinato alla conclusione del corso di studi.

Lo studente, nel caso in cui si rivolga a queste offerte del settore bancario, deve sostenere il peso degli interessi maturati sul capitale: le condizioni più agevolate, in questo senso, sono concesse da BCC S. Biagio del Veneto Orientale che calcola gli interessi al tasso del 5% e da Banca Regionale Europea che applica un tasso pari all'Euribor/365 + 1,875 punti percentuali.

Dei 50 istituti analizzati, tre infine erogano il finanziamento solo agli studenti in possesso di più o meno rigorosi requisiti di merito: Banca Commerciale Italiana destina il finanziamento di corsi post-laurea ai laureati con voto minimo di 105/110, Banca Regionale Europea limita l'accesso ai finanziamenti «Master e Specializzazione», agli studenti dai soddisfacenti risultati scolastici e Banca Popolare di Bergamo riserva il «Prestito Laurea» agli universitari non oltre il secondo anno fuori corso.

Alla luce di queste osservazioni è possibile concludere che le opportunità di finanziamento degli studi, messe a disposizione dal settore bancario, sono poche e non sempre coerenti con le esigenze degli studenti. Secondo un'indagine sui costi di mantenimento [Irer 2001] la necessità annua di spesa degli studenti è stimata tra 4.650 e 6.200€: ciò richiederebbe, ammettendo che lo studente non abbia altre forme di reddito, un livello di indebitamento, alla fine del corso di studi, di più di 20.500€. La possibilità di ottenere, dal settore bancario, importi così elevati è, per un soggetto che non percepisce ancora stipendio, assolutamente remota.

D'altra parte la già riscontrata diffidenza degli studenti ad usufruire di forme di indebitamento, a condizioni anche molto agevolate quali sono quelle previste dagli enti pubblici per il diritto allo studio, a maggior ragione conferma l'inadeguatezza dei prestiti bancari. La previsione di idonee dilazioni nel rimborso e l'applicazione di tassi maggiormente agevolati aumenterebbero il livello di sostegno offerto agli studenti; il maggior rischio così assunto dall'istituto di credito, potrebbe essere mitigato dalla richiesta di più rigorosi requisiti di merito, che garantirebbero il buon esito degli studi e la futura elevata redditività del cliente, grazie al probabile ottenimento di un impiego dalle buone prospettive retributive.

### 9.1.5 *Gli altri servizi*

Alcune banche straniere appartenenti al campione esaminato pubblicizzano sul web *prodotti assicurativi* pensati appositamente per chi studia. Nella maggioranza dei casi si tratta di normali polizze proposte, agli universitari, in formule agevolate: «Assurance Complementaire Sante Etudiant» di Credit Lyonnais è una copertura assicurativa per le spese sanitarie con la possibilità di rateizzare il premio; «Student Insurance» di Barclays Bank PLC garantisce lo studente da ogni rischio derivabile all'alloggio da furto, incendio o calamità naturale. Alcuni istituti hanno invece predisposto strumenti di carattere assicurativo che hanno la finalità di garantire, al sottoscrittore, i mezzi economici necessari al proseguimento degli studi dei figli o di altri soggetti indicati come beneficiari. «Previlion Education» di Credit Lyonnais garantisce al ragazzo, previo pagamento di un premio trimestrale anticipato per ogni beneficiario, una rendita mensile di 1.000 F fino a 18 anni e di 2.000 F fino a 25, a condizione del proseguimento degli studi superiori. Da una generale indagine su internet, non sono invece emersi prodotti assicurativi per studenti, offerti da istituti di credito italiani: sono invece proposte molteplici coperture agevolate indistintamente al target 18-30, spesso in aggiunta ai servizi offerti «a pacchetto» ai titolari del conto corrente giovani.

I *libretti di risparmio* predisposti dalle banche analizzate sono rivolti, nella quasi totalità dei casi, a ragazzi con meno di 18 anni. Rappresentano il primo strumento di gestione del risparmio per i giovani: sono semplici da utilizzare, spesso esenti da spese di gestione e danno la possibilità di usufruire di tassi agevolati. In alcuni casi il libretto aperto nell'infanzia, è automaticamente trasformato, dopo i 18 anni, nel conto corrente-giovani. Qualche istituto di credito offre tuttavia libretti di risparmio anche ad una clientela adulta. «Conto libretto» di Cassa di Risparmio di Prato è destinato a chi ha necessità di un'operatività bancaria ridotta (non possono essere rilasciati i blocchetti di assegni): a fronte ad un minor costo rispetto ad un normale conto corrente, consente versamenti e prelevamenti, compravendita di titoli, pagamento utenze, sottoscrizione di polizze e pagamento dei premi ricorrenti, utilizzo di Bancomat e carta di credito.

In aggiunta all'ampia gamma di prodotti bancari finora presentati, gli istituti di credito spesso offrono, agli studenti, *ulteriori servizi* di vario genere, allo scopo di dimostrare considerazione nei confronti delle loro esigenze e di attirare l'attenzione di

nuova clientela giovane. Cassa di Risparmio di Savona ha aderito a «Magister», il servizio on line riservato ai giovani studenti; è costituito da una serie di software applicativi multimediali per la scuola, nei quali lo studente può partecipare a lezioni di vario genere, dalla matematica ai corsi di inglese. E' possibile accedere a tale strumento didattico, registrandosi come clienti della banca e aderendo al programma «Magister». Ogni utente ha un proprio portafoglio di e-credit, che diminuisce man mano che si acquistano licenze di consultazione o si scaricano le lezioni off-line dei corsi.

Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone, con l'«Aurea Card», vuole invece semplificare allo studente la gestione del rapporto con l'Università. Si tratta di una *carta multifunzionale* che consente di svolgere automaticamente, presso gli appositi terminali self-service della Facoltà, le operazioni più ricorrenti, come la richiesta di certificati e informazioni, l'iscrizione agli esami, il prestito libri dalla biblioteca universitaria; può diventare inoltre una tessera Bancomat per i titolari del Conto Laurea.

Alcuni istituti infine istituiscono *borse e premi di studio*, finalizzati al proseguimento degli studi superiori o alla frequenza di master e corsi di specializzazione. Banca Popolare di Bari per esempio, offre, ai laureati che intendano aderire a corsi di formazione, 2 borse di studio, intitolate al fondatore della Banca, del valore di 5.000€ ciascuna.

## **9.2 Altre proposte di finanziamento**

Nell'ambito dei prestiti proposti agli studenti, alcune soluzioni sono apparse più consone delle altre a finanziare le esigenze di spesa degli universitari e dei laureati ancora impegnati in corsi di specializzazione. Sono di seguito presi in esame tali strumenti e analizzate nel dettaglio le loro caratteristiche, grazie alle informazioni ottenute in incontri diretti con il personale della banca nelle filiali prescelte.

### *9.2.1 «Master e Specializzazione» di Banca Regionale Europea*

E' destinato a finanziare i laureandi, laureati o diplomati che intendano conseguire una specializzazione mediante corsi di perfezionamento post-laurea, master, stage di perfezionamento o approfondimento in Italia o all'estero. Al momento della richiesta, lo studente deve presentare certificato di iscrizione al corso e documentazione

che dimostri un curriculum di studi soddisfacente. Per poter accedere al finanziamento inoltre deve sottoscrivere la formula di conto corrente per gli universitari (ContoSi Giovani), per cui è necessaria un'età massima di 26 anni. I requisiti di ingresso al prestito non sembrano quindi eccessivamente stringenti: la Banca si riserva in ogni caso la facoltà di vagliare discrezionalmente le singole richieste (tabella n. 9.2).

E' data facoltà agli interessati che durante il periodo di specializzazione non abbiano flussi di reddito da lavoro, di richiedere di procrastinare l'inizio del rimborso fino ad un massimo di 12 mesi, in presenza di corsi annuali, e fino a 24 mesi, in caso di corsi pluriennali.

**Tab. 8.1 Le caratteristiche di «Master e Specializzazione» di BRE**

<i>IMPORTO</i>	min 2.582 € max 12.911€
<i>TASSO</i>	variabile: Euribor/365 a 6 mesi + 1,875 punti
<i>DURATA</i>	da 19 a 60 mesi
<i>PERIODO DI GRAZIA</i>	compreso tra 12 e 24 mesi
<i>RIMBORSO</i>	rate mensili
<i>SPESE DI ISTRUTTORIA</i>	nessuna
<i>SPESE</i>	1,55 €/anno per la comunicazione sulla esdebitazione ai sensi della legge sulla trasparenza
<i>IMPOSTA A NORMA DI LEGGE</i>	0,25% sul capitale erogato

Fonte: Foglio Informativo del «Master e Specializzazione» di BRE.

### 9.2.2 «Master» di Banca Sella

Il finanziamento proposto dalla Banca Sella rappresenta una delle ultime novità nel settore del prestito agli studenti e ai laureati. Si tratta di un prestito messo a punto dalla facoltà di Economia dell'Università di Torino e la Consel, la società del gruppo Banca Sella che si occupa di finanziamenti.

Questo prestito è riservato a studenti e laureati della facoltà di Economia di Torino, che desiderano ultimare o proseguire il percorso formativo frequentando corsi di specializzazione, master in Italia o all'estero.

L'importo del prestito che può essere finanziato varia da un minimo di 500-1.000€, necessarie per pagare le tasse o finanziare i costi legati al corso di studi (acquisto di libri, materiale didattico, partecipazione a stage, ecc.), sino a un massimo di 30.000€, necessari per partecipare ai master. E' necessaria, indipendentemente dall'importo erogato, la rendicontazione delle spese: affinché la banca accordi la richiesta di finanziamento è necessaria una documentazione che la giustifichi.

Lo studente si rivolge direttamente alla banca per richiedere il prestito. Una volta accordato, viene erogato l'importo richiesto in un'unica soluzione.

Per importi superiori ai 5.000€ è possibile effettuare un piano di rimborso posticipato, che prevede la restituzione di metà della cifra ricevuta dopo sei mesi dall'erogazione, in rate concordate e diluite fino ad un massimo di 48 mesi. Alla scadenza è possibile rimborsare il restante cinquanta per cento in un'unica soluzione, mediante il pagamento di una maxirata, oppure prolungare con una nuova rateazione.

Per importi inferiori ai 5.000€, invece, la restituzione avviene in rate mensili e inizia dopo trenta giorni dall'erogazione del bonifico, per un periodo da concordare al momento del contratto (12, 36 o 48 mesi).

Le uniche garanzie richieste dalla banca sono un attestato della facoltà che dimostri che lo studente sia iscritto regolarmente alla facoltà di economia dell'università di Torino (mentre per i master e i corsi di specializzazione è necessaria l'iscrizione) e,

inoltre, la firma di garanzia di un familiare con reddito attestato. Sarà quindi il firmatario e, in seconda istanza il co-firmatario, a rispondere direttamente di eventuali insolvenze.

Il tasso di interesse è fisso e pari al 10,50% per importi inferiori a 5.000€, mentre in caso di erogazioni superiori a tale soglia il tasso si abbatte di un punto percentuale (9,50%).

L'erogazione non avviene mediante conto corrente ma tramite un bonifico, dunque non è necessario che lo studente apra un conto presso una filiale Banca Sella. In tal caso, per il rimborso, la banca si avvale del sistema RID (possibilità addebito su altre banche) (tabella n. 9.3).

**Tab. n. 9.3 Le caratteristiche di «Master» di Banca Sella**

<i>IMPORTO</i>	min 500-1.000€ max 30.000€
<i>TASSO</i>	10,50% (per importi inferiori a 5.000€) 9,50% (per importi superiori a 5.000€)
<i>DURATA</i>	Variabile
<i>PERIODO DI GRAZIA</i>	30 gg(per importi inferiori a 5.000€) max 6 mesi (per importi superiori a 5.000€)
<i>RIMBORSO</i>	Rate mensili (con eventuale maxirata finale)
<i>SPESE ISTRUTTORIA</i>	nessuna
<i>GARANZIA</i>	A carico del sottoscrittore

Fonte: Foglio informativo «Master» di Banca Sella.

### **9.3 Alcune riflessioni sull'offerta del settore privato**

L'analisi dell'attuale offerta bancaria di prestiti agli studenti, universitari e laureati, consente di fare alcune considerazioni sulla capacità del settore creditizio di finanziare i costi di mantenimento agli studi. Al fine di valutare l'adeguatezza dei

finanziamenti bancari alle esigenze degli studenti, occorre innanzitutto considerare le caratteristiche degli stessi.

### *1. L'importo*

La valutazione dell'importo concesso in prestito permette di distinguere due diverse tipologie di finanziamento: quello offerto agli universitari, per sostenere il peso delle tasse di iscrizione, l'acquisto dei libri e, eventualmente, i costi di vitto e alloggio, e quello invece pensato per le maggiori necessità di spesa dei laureati che vogliono frequentare master, corsi di specializzazione o di perfezionamento, in Italia o all'estero. Nel primo caso, le somme erogate vanno da un minimo di 516€, sufficienti per anticipare il costo delle tasse, ad un massimo di 2.582€, utili per finanziare l'acquisto del personal computer o di altro materiale didattico. Un aumento delle somme concesse in prestito, magari avallato dalla firma di un garante, accrescerebbe probabilmente l'interesse, verso tali formule di finanziamento, da parte di quei giovani che hanno bisogno di finanziare l'intero costo dell'istruzione, senza poter contare sul sostegno della famiglia o su altre fonti di reddito.

I prestiti erogati ai laureati, quando previsti, offrono importi decisamente maggiori: il Conto Master di Banca Commerciale Italiana consente uno scoperto di conto fino a 25.823€ e il Finanziamento Master e Specializzazione di BRE copre, previa presentazione di idonea documentazione, fino a 12.911€ di esborso per la specializzazione post-laurea. Tali formule, adeguate, da una parte, alle superiori necessità di spesa degli specializzandi ancora privi di un reddito da lavoro, prevedono, dall'altra, piani di rimborso spesso gravosi e senza l'agevolazione di adeguati periodi di grazia.

### *2. Il rimborso*

La modalità di rimborso del prestito costituisce l'aspetto dove maggiormente emerge la differenza tra il sostegno offerto agli studenti dal settore pubblico, guidato dalla volontà di assicurare equità sociale nell'accesso all'istruzione superiore, e dal settore bancario, giustificato unicamente dalla volontà di attirare l'attenzione della clientela giovane, particolarmente sensibile a politiche di basso prezzo e di offerte agevolanti. I prestiti concessi dagli enti regionali al diritto allo studio sono di norma

restituiti senza interessi: in due soli casi viene applicato un tasso diverso da zero e comunque fortemente agevolato (3% per i finanziamenti erogati dalla Regione Valle d'Aosta ; *prime rate ABI* per quelli dell'Università di Venezia). L'ISU di Brescia dà avvio al rimborso 19 mesi dopo il conseguimento della laurea o l'interruzione degli studi.

In nessun caso, gli istituti di credito analizzati subordinano l'inizio della restituzione del prestito al conseguimento del titolo di studio o, meglio ancora, all'inizio di un'attività lavorativa: quest'ultima situazione assicurerebbe la massima tutela agli studenti, dal momento che essi avrebbero la certezza di disporre, quando richiesto, del denaro necessario a saldare il debito. Solamente Banca di Roma, BCC del Friuli Centrale e Banca Commerciale Italiana permettono che il rimborso parta al termine del corso di studi: in tutti gli altri casi lo studente è tenuto al pagamento delle rate fin dal primo mese successivo all'erogazione.

Per quanto riguarda il tasso di interesse applicato, le condizioni più agevolate sono offerte da BCC S. Biagio del Veneto Orientale, che calcola, sul capitale erogato, un tasso fisso del 5% e da Banca Regionale Europea con un tasso variabile pari all'Euribor/360 a 6 mesi + 1,187 punti percentuali. Alcuni istituti tra cui Banca Popolare di Milano e Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo applicano un tasso pari al *prime rate ABI*, ma nella quasi totalità dei casi le percentuali sono superiori ai suddetti valori: 8,25% per San Paolo IMI, 9% per Banca di Roma.

L'importo relativamente alto di interessi richiesti può costituire una ragione di diffidenza nei confronti dei finanziamenti bancari allo studio: lo studente, normalmente caratterizzato da un alto livello di avversione al rischio, preferirà finanziare le sue esigenze di spesa, cercando un lavoro compatibile con gli impegni di studio o rivolgendosi, dove possibile, al sostegno economico della famiglia. L'avvio della restituzione, il mese successivo all'erogazione, rappresenta un ulteriore deterrente all'accensione del finanziamento allo studio, che, troppo simile alle altre forme di credito personale bancario, non tiene in considerazione la ridotta capacità finanziaria del giovane ancora dedito agli studi.

### *3. Le modalità di erogazione*

Nella quasi totalità degli istituti appartenenti al campione preso in esame, il prestito allo studio è erogato in un'unica soluzione all'apertura del rapporto. In pochi casi, tra cui Banca di Roma e Banca Commerciale Italiana, lo studente ottiene invece il finanziamento tramite la concessione di uno scoperto di conto, metodo ritenuto, come già anticipato, più conforme alle dilazionate esigenze di esborso originate dalla frequenza a corsi universitari e post-universitari.

### *4. Le procedure*

Le procedure di erogazione dei prestiti non risultano, ad una prima analisi, complesse al punto di scoraggiare l'accesso al credito da parte dei ragazzi interessati. Generalmente l'accensione del finanziamento allo studio segue le stesse modalità previste per le altre forme di credito personale, concesse per le più diverse finalità (acquisto di auto, arredamento, trattamenti di bellezza, ecc.). Ciò che è emerso dalla ricerca effettuata sul settore bancario, è invece la difficoltà, spesso riscontrata, di ottenere un'informativa chiara circa le opportunità a disposizione del giovane alla ricerca di finanziamenti bancari. Se una prima indagine su Internet consente di individuare una gamma piuttosto ampia di soluzioni pubblicizzate come «prestiti allo studio», il successivo incontro in filiale con il personale addetto non sempre permette di soddisfare la richiesta di notizie più precise, come le condizioni tecniche applicate, le condizioni di apertura, il piano di ammortamento. L'inefficienza nella pubblicizzazione delle condizioni offerte può indurre il potenziale cliente a rinunciare a forme di finanziamento, ritenute magari interessanti per le caratteristiche previste, ma disagiati nell'accesso.

### *5. I requisiti di accesso*

Dopo aver considerato le caratteristiche generali, è utile soffermare l'attenzione sui requisiti necessari per poter accedere ai prestiti bancari allo studio. A differenza degli enti regionali al diritto allo studio, che devono garantire il sostegno, a causa della limitatezza delle risorse pubbliche, innanzitutto agli studenti meritevoli, gli istituti di credito di norma non prevedono condizioni di merito a cui subordinare l'erogazione del finanziamento. Solamente Banca Commerciale Italiana e Banca Regionale Europea

richiedono, rispettivamente, un voto di laurea minimo di 105/110 e un curriculum di studi valutato come soddisfacente, prima di accordare le agevolazioni di prestito.

Generalmente non vengono richiesti, per accedere al finanziamento, neppure requisiti di reddito: l'obiettivo è quello di allargare quanto più possibile il numero dei potenziali soggetti interessati al prodotto. Al fine di tutelarsi, comunque, alcuni istituti domandano la garanzia del genitore dello studente o di un terzo dotato di reddito.

Sulla base di queste considerazioni si può concludere che le condizioni di ingresso ai prestiti non costituiscano un limite eccessivo al numero degli studenti potenzialmente interessati al finanziamento. La domanda è invece probabilmente frenata dalla stessa diffidenza degli studenti, che si autoescludono dal finanziamento, in quanto temono di non essere in grado di garantirne il rimborso. In alternativa essi preferiscono continuare a dipendere finanziariamente dalla famiglia, anche se ormai avanti negli anni o fuori casa per esigenze di studio, cercare occupazioni lavorative, spesso part-time, ma che comunque sottraggono tempo e impegno allo studio, o ancora rivolgersi, se ne hanno diritto, al sostegno pubblico, che offre condizioni di rimborso maggiormente agevolate. Le previsioni, da parte delle banche, di tassi di interesse minori e di più lunghe dilazioni di pagamento diminuirebbero l'avversione al rischio degli universitari; la stessa previsione di condizioni di favore per chi raggiunge buoni risultati scolastici incentiverebbe l'acquisizione di clientela con promettenti prospettive lavorative e reddituali. Tali sforzi dovrebbero però trovare riscontro in un generale maggiore orientamento degli studenti nei confronti di soluzioni di credito, tendenza ancora poco sentita soprattutto in Italia e nel resto dell'Europa mediterranea. Una delle prime ragioni di tale scarsa propensione all'utilizzo dei prestiti, sia pubblici sia privati, è rappresentata dalla limitata attitudine dei giovani a rendersi indipendenti, materialmente e psicologicamente, dalla famiglia: ciò si spiega per una serie di fattori sia strutturali (prolungamento anormale di certi percorsi di studio; tasso elevato di disoccupazione giovanile; rigidità del mercato degli alloggi) sia culturali (scarsa accettazione sociale del fenomeno della convivenza di giovani non sposati; scarsa propensione ad avere figli fuori dal matrimonio). In riferimento a questo, occorre considerare qualche debole segnale di inversione di tendenza negli ultimi anni: il livello di istruzione si innalza, la durata media degli studi tende a ridursi e diminuisce la quota dei giovani che escludono la possibilità di andare a vivere per conto proprio. Tali iniziali cambiamenti fanno

presumere che ci siano nuove prospettive di sviluppo per il mercato del credito nei confronti degli studenti, più consapevoli dell'importanza di acquisire un elevato grado formativo ma, nello stesso tempo desiderosi di rendersi finanziariamente autonomi dai genitori. La convenienza a predisporre strumenti bancari per il settore degli studenti è inoltre confermata dalla considerazione che la condizione studentesca interessa una quota sempre più ampia di giovani e per un periodo più lungo. Il 36% della popolazione italiana di età compresa tra i 25 e i 29 anni, ha frequentato l'università, anche se solo il 14,9% è riuscito a conseguire la laurea. Le interviste effettuate ai giovani appartenenti al campione, hanno inoltre palesato che i giovani provenienti da famiglie culturalmente e materialmente privilegiate, hanno maggiori probabilità di evitare incidenti di percorso, di frequentare scuole prestigiose, di conseguire titoli di studio elevati e di trarre, infine, maggiori soddisfazioni dalla propria esperienza formativa. La riuscita del giovane negli studi, quindi, pur continuando a dipendere marcatamente dall'estrazione sociale, rilevata dal livello di scolarizzazione dei genitori e dal loro status occupazionale, potrebbe essere agevolata se lo studente avesse a disposizione maggiori disponibilità finanziarie. In questo caso lo studente non sarebbe costretto a lavorare durante l'anno accademico, rischiando di sottrarre tempo e impegno alla frequenza delle lezioni e allo studio personale, o a rinunciare ad esperienze formative extrascolastiche (corsi di lingua, stage in azienda, periodi di studio all'estero) indispensabili a garantire un livello di preparazione completo e promettente [Comba 2002].

Il sostegno offerto dagli enti regionali al diritto allo studio, sotto forma di borse di studio e, marginalmente, di prestiti d'onore, risponde effettivamente alla logica di garantire allo studente meritevole, ma privo di mezzi, la possibilità di dedicarsi, a tempo pieno, a percorsi formativi validi e in ogni caso ambiti. Spesso, però, percorsi di studio non proprio eccellenti e soglie di reddito familiari modeste ma comunque superiori ai limiti indicativi fissati dagli enti regionali, limitano, per lo studente interessato, la possibilità di usufruire del sostegno pubblico. Tale bacino di potenziale domanda potrebbe in effetti essere colmato da un'idonea offerta bancaria di finanziamenti per lo studio. Predisponendo strumenti adeguati alle esigenze degli studenti e concedendo agevolazioni in linea con le loro ridotte possibilità di spesa, l'istituto di credito ha l'opportunità di coinvolgere clientela nuova che, anche se non immediatamente redditizia, è dotata di promettenti prospettive remunerative. La stessa flessibilità

mentale e dinamicità culturale dei giovani può rappresentare, per la banca, un vantaggio competitivo in termini di buone probabilità di riuscita nell'ambito di successive politiche di *cross selling*. Senza contare che l'allargamento verso il segmento 18-30 costituisce presupposto indispensabile per il naturale rinnovo della clientela [Comba 2002].

L'analisi delle caratteristiche e dei requisiti dei prestiti bancari allo studio, permette a questo punto di fare alcune valutazioni conclusive sulla effettiva possibilità dello studente di ottenere, dal canale creditizio privato, idonea copertura dei costi di mantenimento. Anche se non molto numerose, esistono, nell'ambito dell'offerta bancaria, formule di finanziamento, adatte a sussidiare il proseguimento degli studi universitari e post-universitari. Banca Commerciale Italiana concede 25.823€ di scoperto di conto ai titolari del Conto Master interessati a frequentare master o corsi di perfezionamento, BCC del Friuli Centrale concede, allo studente, la possibilità di rimborsare il prestito, ottenuto all'Università, in 10 anni, a partire dal 1° gennaio successivo alla conclusione dell'ultimo anno di corso e la quasi totalità degli istituti accordano l'azzeramento delle spese di gestione, quando si tratta del segmento giovani. Scegliendo la proposta più vicina alle sue esigenze (necessità di abbondante liquidità, volontà di dilazionare il più possibile il rimborso, ecc.) lo studente ha la possibilità di finanziare il percorso formativo desiderato. Deve però essere preparato a sostenere il costo del servizio utilizzato: sono a suo carico gli interessi maturati sul debito, senza contare che la prima rata di rimborso deve essere pagata, nella maggioranza dei casi, appena un mese dopo l'erogazione. Tassi di interesse non sufficientemente agevolati (la percentuale minore di interessi, concessa da BCC S. Biagio del Veneto Orientale, è pari al 5%) e periodi di preammortamento troppo brevi, in effetti scoraggiano la già timida domanda degli studenti. D'altra parte la concessione di un maggior grado di sovvenzione, comporterebbe, per l'istituto di credito, l'assunzione di un rischio che potrebbe poi non essere adeguatamente compensato dalla fedeltà del giovane cliente nel tempo.

## Capitolo decimo

### INTESABRIDGE: I «PRESTITI D'ONORE» PER GLI STUDENTI DEI POLITECNICI

#### 10.1 Un quadro di insieme

In questo capitolo sono presentati i risultati dell'attività di ricerca svolta durante uno stage, della durata di circa sette mesi, presso Banca Intesa.

L'approccio è stato quello di sperimentare lo svolgimento delle proprie attività istituzionali in un nuovo campo, quello dell'istruzione superiore, che presenta peculiarità tali da disincentivare politiche di intervento da parte degli istituti di credito. Gli studenti, infatti, rappresentano un target particolarmente complesso per le banche proprio perché, in virtù del loro status, non sono in grado di fornire garanzie, se non quelle della famiglia di provenienza.

In via sperimentale, la banca ha individuato quale mercato obiettivo del nuovo strumento la popolazione studentesca dei Politecnici di Bari, Milano e Torino. Successivamente, ha avviato i contatti con i tre rettori, manifestando la disponibilità ad intraprendere un dialogo per la creazione di uno strumento finanziario, a tassi agevolati, rivolto agli studenti. In seguito all'atteggiamento positivo dei rettori, è stato costituito un gruppo di lavoro congiunto che ha svolto una lunga attività che ha portato alla predisposizione ed alla sottoscrizione di una prima convenzione il 19 marzo 2003 (*allegato n. 1*). Sulla base delle criticità emerse durante lo studio di fattibilità dello strumento e al fine di effettuare un progressivo affinamento dello strumento, si è giunti alla stesura ed alla sottoscrizione di una seconda convenzione il 30 giugno 2003 nella quale sono stati coinvolti la Fondazione Cariplo, che ha contribuito finanziariamente al progetto, e la Fondazione del Politecnico di Milano (*allegato n. 2*). La fase di

predisposizione dello strumento è stata siglata dalla conferenza stampa indetta per il lancio del nuovo prodotto finanziario chiamato IntesaBridge.

Di seguito verranno analizzate nel dettaglio tutte le fasi che hanno portato alla nascita di IntesaBridge e le caratteristiche del prodotto, verranno evidenziati tutti i problemi sorti e le soluzioni proposte, nonché i vantaggi e i limiti che il nuovo strumento presenta.

Il punto di partenza dell'analisi è l'esplicitazione degli obiettivi degli attori, cioè degli stimoli che hanno portato a investire su un sistema di prestiti, per passare poi ad una analisi del mercato potenziale, la popolazione studentesca, e di quello obiettivo, gli studenti dei Politecnici, cercando di spiegare le ragioni di tale scelta.

Sulla base della stima del costo di mantenimento agli studi e dell'importo massimo di indebitamento dello studente, sono, successivamente, effettuate delle analisi circa l'importo del prestito, fissato in 5.000€ all'anno, per un massimo di 3 anni.

Ma gli attori di questo progetto non sono rappresentati unicamente dagli studenti, dai Politecnici e dalla banca; un ruolo importante, soprattutto ai fini della determinazione del tasso di interesse, è stato svolto da un quarto soggetto, responsabile della provvista di denaro alla banca: la Bei, Banca Europea degli Investimenti. Verrà dedicata una particolare attenzione a questa fase del progetto, riportando, tra le varie modalità di approvvigionamento proposte dalla Bei, quella ritenuta più idonea da Banca Intesa e definendo come la scelta abbia influito sul tasso. Quindi, dopo una breve analisi dei rischi di credito, sono descritte le modalità di definizione del tasso di interesse fisso, specificandone le componenti ed i vari fattori che ne hanno determinato il valore. Sono poi illustrate tutte le condizioni che caratterizzano il prestito.

Un altro fattore di primaria importanza per lo sviluppo del progetto e per il tasso di interesse è rappresentato dalla garanzia. La novità assoluta del progetto, infatti, è costituita non solo dalla flessibilità del prestito, ma anche dall'assenza di garanzie da parte dello studente: un prestito che si fonda sull'onore. In realtà, per porre rimedio al rischio di insolvenza i Politecnici e la Fondazione Cariplo hanno costituito un fondo di garanzia con la duplice funzione di copertura degli eventuali mancati rimborsi e di interventi migliorativi a vantaggio degli studenti.

Per quanto riguarda questi ultimi, è ancora in fase di discussione la modalità e la tipologia dell'intervento a favore degli studenti: sono quindi esposte alcune ipotesi e gli orientamenti dei Politecnici.

Nel capitolo successivo, sono poi trattati gli aspetti relativi alla comunicazione e al marketing del prodotto: dopo un'analisi qualitativa della domanda, effettuata mediante dei focus group, si passa ad un'indagine quantitativa, ovvero si valutano i dati relativi al mercato obiettivo, sui quali è stato programmato, sulla base dei mezzi a disposizione della banca e dei Politecnici, un piano di lancio del prodotto.

Un tale sistema ha richiesto un complesso lavoro da parte della Banca e dei Politecnici per la comunicazione dei flussi di dati, la definizione delle tempistiche e delle procedure, necessarie per l'interfaccia delle parti.

## **10.2 Gli obiettivi di Banca Intesa**

Il finanziamento dell'istruzione superiore, in Italia, raramente ricorre al mercato del credito: i casi di prestiti universitari sono pochi e del tutto marginali. Questo perché, in realtà, da una parte il sostegno agli studenti è stato costruito su meccanismi basati sull'erogazione di borse di studio, dall'altra, gli istituti di credito hanno proposto strumenti non del tutto favorevoli ed accessibili da parte degli studenti (capitoli ottavo e nono).

Banca Intesa ha voluto intraprendere un nuovo percorso nell'ambito dell'istruzione universitaria, riconoscendo il valore degli studenti in termini di capitale umano.

Un elemento innovativo del progetto è la sperimentazione: finora, infatti, non si era mai assistito ad uno strumento che non avesse caratteristiche di offerta finanziaria di breve durata e di importi esigui, che non richiedesse alcuna garanzia allo studente e gli consentisse di concludere agevolmente la carriera universitaria e post-universitaria. In tal senso la Banca con un tale servizio, sfruttando il principio del pioniere, ovvero anticipando la concorrenza in un settore ancora inesplorato, cerca di guadagnare una maggiore quota di mercato, instaurando un rapporto commerciale con un target che,

trattandosi di studenti dei Politecnici, con alta probabilità si trasformerà in una fascia di mercato interessante da un punto di vista commerciale.

Inoltre, un ulteriore vantaggio che deriva dal prodotto IntesaBridge è il ritorno di immagine: la Banca ha puntato ad una strategia di marketing sociale. Partendo, infatti, da un bisogno del mercato, ovvero considerata l'attuale scarsità di risorse e la necessità degli studenti di un sistema di finanziamento innovativo e vantaggioso, ha costruito uno strumento sulla base delle preferenze del target obiettivo e ha differenziato il prodotto da quelli della concorrenza già esistenti sul mercato, mirando ad un soddisfacimento della domanda con maggior efficacia ed efficienza e migliorando, al contempo, il benessere sociale [Kotler *et al.* 2001].

In definitiva, la Banca ha sviluppato un progetto tale da creare valore per lo studente e la società, guadagnando in immagine nel breve periodo, avendo allo stesso tempo l'obiettivo di conseguire un maggior profitto nel lungo periodo, cercando la ripetizione della transazione che, nella fattispecie, si traduce in fidelizzazione del cliente. Quest'ultimo aspetto è importante poiché l'esperienza bancaria insegna che gli studenti che si laureano esauriscono il rapporto con la banca con cui hanno avuto il conto durante il periodo di studi, per passare ad altri istituti di credito o in seguito ad agevolazioni aziendali o, ancora, per via della mobilità del laureato che, cambiando il domicilio in funzione del lavoro, valuta la possibilità di diventare cliente di un nuovo istituto di credito, magari più comodo o con condizioni di conto corrente più vicine alle proprie preferenze. Con un tale strumento, invece, la Banca può contare su un rapporto più duraturo, iniziato in una fase di crescita del cliente (lo studio) e prolungato nella fase di maturità (il lavoro).

### **10.3 Gli obiettivi dei Politecnici**

L'idea di sperimentare lo strumento del prestito ha trovato, nei tre Politecnici, un terreno fertile. L'introduzione di elementi che portano alla differenziazione dei prodotti/servizi offerti dagli atenei e al miglioramento della qualità della vita dello studente influisce positivamente nel processo di scelta da parte degli studenti stessi. In un'ottica di «quasi mercato», il prestito potrebbe costituire, per le tre «aziende-

Politecnico», un'importante leva per attrarre nuove quote di mercato e per innescare meccanismi concorrenziali nel settore dell'istruzione universitaria. A fronte di una diversificazione dell'offerta, migliorando la qualità dei servizi, soddisfacendo il più possibile le esigenze dei propri studenti e dando loro fiducia, le «aziende-Politecnico» rispondono all'obiettivo di massimizzazione e di incremento dei ricavi e, probabilmente, del surplus di gestione (*residual claim*) [Catalano e Silvestri 1999]. La speranza, infatti, è che un tale strumento possa vincere le barriere della distanza territoriale, favorire, quindi, la mobilità degli studenti (*voto con i piedi*) e incentivare le iscrizioni. In questo contesto, i Politecnici hanno deciso di partecipare all'iniziativa, investendo loro stessi *in primis* sul capitale umano, costituendo un fondo di garanzia a copertura delle eventuali insolvenze, e agevolando ulteriormente gli studenti mediante interventi in conto interesse.

#### **10.4 Gli obiettivi della Fondazione Cariplo**

Durante lo studio del progetto, si è presentata la necessità di un intervento da parte di un terzo attore che, a fianco alla banca e ai Politecnici, apportasse un contributo tale da migliorare le condizioni del prestito. Per non gravare ulteriormente il peso a carico dello studente, è stata avanzata l'idea di coinvolgere un soggetto che non operasse a scopo di lucro. Il problema era quello di far fronte a questa esigenza in tempi relativamente ristretti, per evitare che un prolungamento eccessivo del progetto ne compromettesse la messa in opera per l'a.a. 2003/04. In queste circostanze, la soluzione più efficace è sembrata quella dell'intervento di una fondazione bancaria che, in questo caso, si è concretizzata con l'entrata nel progetto della Fondazione Cariplo, appartenente al Gruppo Intesa. La fondazione ha deciso la concessione di un contributo di 500.000€ per la costituzione del fondo di garanzia e di intervento a favore degli studenti cofinanziato al 50% con i Politecnici. L'obiettivo della fondazione è stato, in questo caso, finanziare un progetto di sviluppo del capitale umano avente una ricaduta su tutto il territorio nazionale.

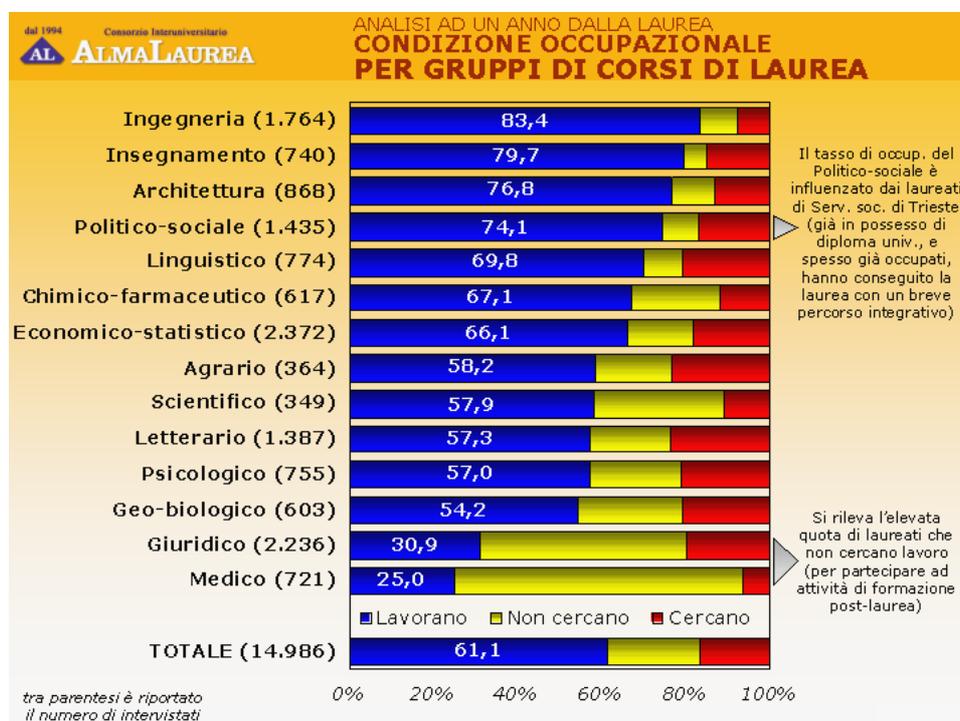
## 10.5 L'analisi del target obiettivo: gli studenti dei Politecnici

Il mercato dell'istruzione universitaria è caratterizzato da una popolazione di 1.700.000 studenti: potenzialmente, questi costituiscono l'intera domanda del nuovo prodotto.

Trattandosi di un servizio finanziario, gravato di un rischio legato alla solvibilità dello studente, e nell'intenzione di avviare una sperimentazione, è stata effettuata una prima segmentazione del *mercato potenziale*: nel definire, dunque, il mercato disponibile, si è cercato di ridurre il più possibile il rischio di insolvenza dello studente. In che modo?

Analizzando i dati relativi all'occupabilità, si è visto che il tempo di inserimento nel modo del lavoro risulta molto breve per gli studenti con una laurea conseguita presso le facoltà scientifiche e tecnologiche (prospetto n. 10.1): in particolare, per i laureati dei Politecnici la media si attesta attorno ai tre mesi [AlmaLaurea 2003b].

### Prosp. n. 10.1 L'occupabilità degli studenti per corsi di laurea 2002



Fonte: Consorzio interuniversitario AlmaLaurea 2003b.

Altri studi statistici confermano le percentuali riportate: i laureati che trovano lavoro più facilmente sono quelli dei gruppi ingegneria (a tre anni dalla laurea l'88% è occupato in modo continuativo), chimico-farmaceutico (78%) e scientifico (75%). Quelli più penalizzati dal punto di vista dell'inserimento lavorativo provengono invece dai gruppi insegnamento (51%), letterario (56%) e geo-biologico (58%) [Istat 2003].

Inoltre, il panorama universitario si presenta come un sistema particolarmente complesso e diversificato: era necessario, quindi, riuscire a trovare al suo interno un terreno il più possibile omogeneo così da poter avviare un progetto pilota, da estendere, in un secondo momento e sulla base dei dati della sperimentazione, all'intero contesto universitario.

Sulla base di tali considerazioni è stato definito come *mercato disponibile*, ovvero coloro che hanno interesse e accesso al servizio, il sistema congiunto dei Politecnici di Milano, Torino e Bari, ridimensionando la domanda intorno alle 90.000 unità.

Ma oltre all'employability, un dato rilevante ai fini del progetto e della definizione della domanda, è quello del tasso di successo degli studenti. Il prestito, a differenza della borsa di studio, è uno strumento che necessita della restituzione del denaro. Lo studente, d'altra parte, è soggetto al rischio di insuccesso negli studi: ciò comporta che, se uno studente usufruisce del servizio finanziario ma non riesce a concludere con successo il percorso avviato, potrebbe ritrovarsi nella difficoltà di avere un lavoro e la disponibilità economica per il rimborso del debito contratto. L'analisi del comportamento degli studenti ha evidenziato che l'incidenza dei drop-out si concentra nei primi due anni di studio (17%). In seguito a tali stime, è stato definito come *mercato disponibile qualificato* quello degli studenti dei Politecnici che si trovano in una fase avanzata della carriera universitaria e, quindi, meno soggetti al rischio di abbandono [Kotler 2001].

Un'altra riflessione a favore di tale scelta proviene direttamente dall'esperienza degli altri paesi: nel Regno Unito, infatti, uno dei motivi che ha portato alla riforma del sistema di supporto agli studenti e alla reintroduzione delle borse di studio è stato l'eccessivo indebitamento che ha comportato la difficoltà, per lo studente, di rimborsare il prestito. Un'analogha lezione arriva dalla Germania, dove sempre per le stesse ragioni,

nel 1990 si è passati dal sistema di solo prestiti, istituito nel 1983, al sistema misto di borse di studio e prestiti, assegnati in parti uguali. Ciò significa che un strumento di prestito capace di coprire almeno gran parte dei costi di mantenimento e di accompagnare lo studente per un periodo pari all'intera durata del corso di studi, in media 5 anni, avrebbe comportato un elevato debito: al fine di evitare un oneroso importo della rata, il periodo di rimborso sarebbe risultato troppo lungo e, conseguentemente, il tasso di interesse, riferendosi ad un orizzonte temporale più esteso, sarebbe stato più elevato, è anche molto più elevato l'ammontare complessivo degli interessi e, quindi, il costo dell'eventuale aiuto.

Alla luce di tali considerazioni, il gruppo di lavoro ha iniziato a considerare le diverse categorie di studenti che potevano accedere al prestito, cercando di quantificarne la domanda. Nell'effettuare questa analisi sono state fatte delle previsioni circa gli iscritti alla laurea specialistica: infatti, in seguito alla riforma del sistema universitario e all'introduzione del modello 3 + 2, i Politecnici attiveranno i corsi delle lauree specialistiche per la prima volta nell'a.a. 2003/04 (solo il Politecnico di Torino ha già attivato alcuni di questi corsi, ma si tratta di numeri non rilevanti al fine dello studio della domanda, mentre il Politecnico di Bari li attiverà nell'a.a. 2004/05).

Inizialmente si era pensato di intervenire solo sugli studenti della laurea specialistica e sugli iscritti a master e dottorati di ricerca. Successivamente, sono state incluse, tra le categorie ammesse al prestito, gli iscritti al terzo anno dei corsi di laurea, così da accompagnare lo studente anche nel momento della scelta di proseguire o terminare la carriera universitaria, le doppie lauree all'estero, le scuole di specializzazione e i corsi di perfezionamento.

Secondo una prima analisi quantitativa della domanda, il numero stimato del mercato disponibile qualificato è di circa 10.000 studenti (tabella n. 10.1). Poiché il Fondo di garanzia copre i mancati rimborsi a carico degli studenti, è nato un problema di razionamento. L'entità del Fondo sarà variabile e dipenderà dal totale erogato. La filosofia dei Politecnici è stata quella di intervenire non a garanzia di tutti gli studenti, ma di coloro che dimostrano durante la carriera universitaria determinate *performances* scolastiche. Dopo aver definito le categorie ammesse al prestito, sono stati, quindi, individuati i requisiti necessari per ottenere e mantenere negli anni la possibilità di

accedere ad IntesaBridge. Nella tabella n. 10.2 sono indicate tutte le categorie di studenti che potranno richiedere il prestito InteseBridge e la relativa durata del prestito. Dalla tabella si evince che allo studente in linea generale è stato concesso un periodo massimo di erogazione del prestito pari alla durata legale del corso di studi più un semestre per ultimare la carriera scolastica.

In via sperimentale il numero dei prestiti è stato contingentato: saranno concessi 500 prestiti all'anno e la sperimentazione avrà una validità di due anni.

**Tab. n. 10.1 Le categorie di studenti ammesse al prestito**

<i>CATEGORIA (ANNO DI RIFERIMENTO)</i>	<i>Politecnico di Milano</i>	<i>Politecnico di Torino</i>	<i>Politecnico di Bari</i>	<i>TOTALE</i>
Laurea specialistica <sup>(*)</sup>	2950	1370	600	4920
Immatricolati da due anni con almeno 100 crediti (2002/03)	3122	1164	520	4806
Dottori di ricerca (2002/03)	--- <sup>(**)</sup>	236	40	276
Iscritti a Master universitari (2002/03)	--- <sup>(**)</sup>	40	40	80
Laurea all'estero (2001)	250	160	--- <sup>(***)</sup>	410
<i>TOTALE</i>	6322	2970	1200	10492

Fonte: elaborazione dati forniti dal Politecnico di Milano, Torino, Bari.

(\*) I dati sono stimati: si prevede che su 100 immatricolati, 40 si iscriveranno alla laurea specialistica.

(\*\*) I dati non sono riportati in quanto tutti gli iscritti beneficiano di borse di studio o altri finanziamenti.

(\*\*\*) Le lauree all'estero rientrano in un progetto recente che ha coinvolto, per ora, un numero non significativo di studenti.

**Tab. 10.2 Le categorie ammesse e la durata del prestito IntesaBridge**

<i>CATEGORIE AMMESSE</i>	<i>DURATA MASSIMA DEL PRESTITO</i>
<i>Studenti della laurea triennale</i>	1 anno
<i>Studenti della laurea specialistica</i>	2 anni + 1 semestre
<i>Iscritti al dottorato di ricerca</i>	3 anni
<i>Iscritti a master universitari</i>	Durata del master (1 o 2 anni)
<i>Studenti iscritti al quarto anno del vecchio ordinamento</i>	2 anni + 1 semestre
<i>Studenti iscritti al quinto anno del vecchio ordinamento</i>	1 anno + 1 semestre
<i>Studenti iscritti a corsi di perfezionamento</i>	1 anno
<i>Studenti iscritti a scuole di specializzazione</i>	Durata del corso (max 2 anni)
<i>Studenti frequentanti un'università estera per il conseguimento della doppia laurea</i>	massimo 2 anni

## 10.6 I requisiti di eleggibilità

Per ogni categoria, sono stati stabiliti i criteri di ammissibilità e di mantenimento del prestito. In particolare, tra gli studenti dei Politecnici, italiani o comunitari, saranno ammessi alla linea di credito:

- a) studenti della laurea triennale che abbiano conseguito il numero minimo di 120 crediti;
- b) studenti della laurea specialistica; il proseguimento della linea di credito per i successivi 12 mesi sarà subordinato al conseguimento di almeno 40 crediti; per l'ulteriore semestre il proseguimento della linea di credito sarà invece subordinato al conseguimento di 80 crediti complessivi;
- c) iscritti al dottorato di ricerca; il proseguimento del prestito per i successivi 12 mesi sarà subordinato all'ammissione all'anno successivo;
- d) iscritti ad un master universitario;
- e) studenti del quarto anno del vecchio ordinamento che abbiano superato almeno 18 esami annuali; il proseguimento della linea di credito per i successivi 12 mesi sarà subordinato al superamento di almeno 4 esami annuali; per l'ulteriore semestre il proseguimento della linea di credito sarà invece subordinato al superamento di almeno 26 esami annuali complessivi;
- f) studenti del quinto anno del vecchio ordinamento che abbiano superato almeno 22 esami annuali; per l'ulteriore semestre il proseguimento della linea di credito sarà invece subordinato al superamento di almeno 26 esami annuali complessivi;
- g) iscritti a un corso di perfezionamento;
- h) iscritti a una scuola di specializzazione; il proseguimento del prestito per i successivi 12 mesi sarà subordinato al superamento dell'esame previsto per il passaggio all'anno successivo;
- i) studenti frequentanti un'università estera per il conseguimento della doppia laurea che abbiano conseguito almeno 40 crediti; il proseguimento del prestito per i successivi 12 mesi sarà subordinato al conseguimento di almeno 80 crediti complessivi.

Non viene effettuata alcuna istruttoria sullo studente: l'unico controllo che la banca effettua prima di accordare il prestito riguarda eventuali casi di studenti protestati. In tal caso, il finanziamento non viene concesso.

Non è richiesto alcun requisito di condizione economica dello studente o della famiglia di appartenenza.

Il finanziamento IntesaBridge, inoltre, è compatibile con qualsiasi altro intervento di aiuto di cui lo studente richiedente beneficia.

Nel caso in cui lo studente non mantenga i requisiti per prolungare il prestito per l'anno successivo, è ammessa la possibilità di rientrare nella condizione di beneficiario se, durante il corso di studio, ha ottenuto i crediti o a conseguito gli esami richiesti.

## **10.7 Gli importi**

Innanzitutto, affinché risulti efficace, il finanziamento deve coprire nel modo più ampio possibile i costi di mantenimento degli studenti. Un recente studio sui costi di mantenimento degli studenti universitari in Piemonte [Laudisa 2003] ha messo in evidenza che il valore medio annuo di tali costi risulta diversificato per tipologia di studente e che, per uno studente *full-time* fuori sede, è dell'ordine degli 8.000€. La scelta di un importo del prestito tale da consentire la copertura del 100% del costo di mantenimento, avrebbe comportato, nel caso di un percorso di studi di tre anni, un capitale massimo di indebitamento di 24.000€, al quale si sarebbero sommati gli interessi di pre-ammortamento e di ammortamento. La scelta è stata quella di evitare indebitamenti eccessivi dello studente pur accordandogli una disponibilità finanziaria tale da coprire più del 50% dei costi stimati: ciò ha portato a definire pari a 5.000€ la soglia massima di erogazione del prestito annuale e a limitare il periodo di erogazione ad un massimo di tre anni (con un capitale massimo di debito, quindi, pari a 15.000€).

Si è sempre fatto riferimento al *prestito* come tipologia di strumento. In realtà IntesaBridge costituisce un'apertura di conto corrente con possibilità di scoperto. La disponibilità di 5.000€/anno concessa allo studente non costituisce un effettivo accredito sul conto corrente, quanto, invece, la messa a disposizione di tale somma di denaro.

Questo rappresenta una delle novità del prodotto. La caratteristica fondamentale percepita dallo studente, infatti, insieme all'assenza di garanzie è costituita dalla flessibilità di IntesaBridge. Concepito come un conto corrente rotativo, su cui è possibile sia versare che prelevare, allo studente «in regola», ovvero che risponde ai requisiti richiesti, ogni semestre vengono messi a disposizione 2.500€. Lo studente, teoricamente, potrebbe anche non usufruire di questa disponibilità e, quindi, non dover restituire alcun debito alla Banca, e, come avviene per un normale conto corrente, potrebbe versare del denaro sul conto e andare in attivo. In tal modo lo strumento si presenta perfettamente in linea con le preferenze dello studente, il quale non è obbligato ad indebitarsi, ma gli viene garantita l'opportunità di una disponibilità finanziaria per poter soddisfare i propri bisogni.

## **10.8 La determinazione del tasso di interesse**

Uno degli aspetti fondamentali del progetto è stata la definizione del tasso di interesse. Il tasso per lo studente resterà fisso per tutta la durata del finanziamento (ovvero sia per il periodo di erogazione, al massimo tre anni, e dell'anno di grazia che per quello di rimborso, al massimo otto anni). Ogni anno, questo parametro verrà calcolato nuovamente e le nuove linee di credito attivate, fino alla prossima rilevazione, faranno riferimento al nuovo tasso. Per evitare di legare il tasso fisso dello studente ad un parametro poco noto e di non immediata visibilità, è stato scelto l'Irs a nove anni.

La scelta del tasso fisso è stata dettata dal fatto che un tasso variabile, benché più basso, avrebbe caricato lo studente del rischio di variabilità dei tassi nel tempo [Beltratti 2000]. Un tale aspetto avrebbe reso il prestito poco attraente per un target già di per sé avverso al rischio.

Le componenti del tasso tengono conto di molteplici fattori: il tasso di provvista per la Banca, il rischio associato all'operazione, i costi di gestione [Metelli 1999]. Il valore del tasso, da applicare allo studente e che tenga conto di tali fattori, è stato stimato pari all'Irs a nove anni più 2,00 punti percentuali.

Al momento della firma della convenzione tra l'amministratore delegato di Banca Intesa e i rettori dei tre Politecnici il tasso è stato fissato al 5,60%, e resterà tale

fino al settembre 2004, data in cui verrà aggiornato il valore dell'Irs. Alla data della firma, il valore dell'Irs era pari a 3,80%.

### *10.8.1 La provvista*

Per poter far fronte ai capitali erogati per ogni studente, la Banca ha dovuto studiare un piano di approvvigionamento. La provvista è stata fornita dalla BEI, Banca Europea per gli Investimenti, la quale è caratterizzata da un rating di AAA, la quale, tra le politiche interne, ha sviluppato quella dell'investimento in capitale umano. Pur non potendo, per statuto, finanziare utenti finali (singoli privati o studenti) per spese correnti, ma solo intermedi (banche, imprese), ha potuto inserirsi nel progetto in qualità di finanziatore della Banca. La BEI, Infatti, è un'istituzione finanziaria che con la sua attività intende facilitare, in linea con gli orientamenti della Comunità Europea, la realizzazione d'investimenti d'interesse europeo. Per tale ragione, i mutui BEI sono finanziamenti di scopo collegati alla realizzazione degli investimenti (o piani d'investimento) richiamati contrattualmente.

La BEI offre finanziamenti sia a tasso variabile (eventualmente convertibile in fisso senza dover sopportare alcun onere) che a tasso fisso. Il tasso applicato dalla Banca tende ad essere pari al proprio costo di raccolta (che è più basso di quello della Repubblica Italiana grazie al suo rating di AAA) maggiorato di quanto necessario a coprire i propri costi operativi e, per tale ragione, tende ad essere inferiore al tasso Euribor/Libor. I tassi fissi sono quotati giornalmente mentre i tassi variabili sono fissati ogni tre mesi, il 15 dei mesi di marzo, giugno, settembre e dicembre. A titolo di esempio, il tasso variabile BEI in EUR, valido per il periodo 15.03.2003-15.06.2003, si situa attualmente ad un livello del 2.50% annuo pagabile trimestralmente, pari ad Euribor a tre mesi del 13 marzo 2003 (data di fissazione del tasso) meno 5 punti base circa; il tasso fisso nominale annuo in EUR a dieci anni applicato in data 06.06.2003 (nell'ipotesi di ammortamento semestrale con 2-3 anni di pre-ammortamento) è pari al 3.41%.

Nel caso di tasso variabile, questo non è legato all'Euribor ma si basa su dei parametri Bei calcolati su un basket non monitorabile dall'esterno. In ogni caso il tasso variabile non può comunque superare la soglia dell'Euribor più 15 *bases points*.

Gli schemi di finanziamento sono adattati alle esigenze del progetto. Generalmente i prestiti BEI sono intermediati o garantiti da primari istituti di credito; in tali casi, al costo del prestito BEI, vanno aggiunti i margini o le commissioni richiesti dagli intermediari finanziari o dai garanti del prestito.

Generalmente la durata è fino a 15-20 anni per progetti di infrastruttura; in presenza di specifiche circostanze possono essere considerate operazioni di finanziamento di maggiore durata. L'ammontare può arrivare fino al 50% del costo degli investimenti finanziati. Generalmente la BEI non addebita alcun costo per l'apertura di una linea di credito, e ciò anche nel caso in cui il mutuatario decida di non utilizzare tale apertura di credito.

I tempi necessari per l'istruttoria (di tipo finanziario e tecnico/economico) e per l'approvazione interna della proposta di finanziamento sono di circa 3 mesi. Al termine di tale periodo è possibile procedere alla stipula. L'istruttoria include anche la consultazione del Governo Italiano e della Commissione Europea per eventuali commenti in ordine alla concessione del finanziamento.

Il mutuo può essere versato, sia in una soluzione unica sia in soluzioni multiple, durante un periodo di circa 12-36 mesi -accordato sulla base delle necessità del mutuatario- dalla data di stipula. Il versamento deve essere preceduto da una richiesta di versamento da parte del cliente con un preavviso alla Banca di circa 21 giorni. Il tasso di interesse è fissato in corrispondenza di ogni singolo versamento.

Nel caso di finanziamenti a tasso fisso è previsto un rimborso con rate semestrali o annuali a date da determinarsi in maniera flessibile con il mutuatario. Nel caso di finanziamenti a tasso variabile, il rimborso avviene con rate trimestrali scadenti il giorno 15 del mese di Marzo, Giugno, Settembre e Dicembre. E' possibile inserire un periodo di pre-ammortamento per il rimborso del capitale (massimo 3-5 anni) al fine di adattare il finanziamento alle esigenze del beneficiario.

E' ammesso il rimborso anticipato di un finanziamento ad una delle normali scadenze contrattuali. Il rimborso anticipato di un finanziamento a tasso variabile non è

soggetto ad alcuna commissione; il rimborso anticipato di un finanziamento a tasso fisso è soggetto al pagamento di una commissione calcolata con riferimento al costo (attualizzato) sostenuto dalla BEI per il reimpiego dei fondi liberati attraverso l'operazione di rimborso.

Nel progetto IntesaBridge, era stata ipotizzata una forma di garanzia che prevedeva, in caso di insolvenza di Banca Intesa, una cessione dei crediti: in tal caso la BEI rientrerebbe all'interno del progetto in qualità di creditrice. Poiché il contratto tra Banca Intesa e la BEI non è stato ancora stipulato, non sono ancora note le condizioni circa la garanzia.

Durante gli incontri, i responsabili BEI hanno evidenziato la loro preferenza alla creazione, all'interno del progetto, di una società veicolo (*SPV*), la quale avrebbe convogliato tutti i flussi esterni apportati al progetto (e dunque anche i flussi BEI) da terzi (Università, Regioni, Fondazioni). Ciò avrebbe anche facilitato le procedure interne di approvazione del finanziamento di Banca Intesa per il progetto IntesaBridge.

La Banca, pur non prevedendo da subito l'istituzione di una SPV, si è dimostrata favorevole ad uno studio successivo di tale ipotesi.

Attualmente non è stato ancora stipulato il contratto tra la Bei e Banca Intesa ma, quest'ultima si è dimostrata favorevole ad un piano che prevede un tasso variabile con possibilità di conversione in fisso.

### *10.8.2 Il rischio di tasso*

Il tasso per lo studente è un tasso fisso. Poiché il piano di provvista prevede un tasso variabile, la banca ricorre al mercato dei derivati per effettuare un contratto *swap* che trasformi il rischio del tasso variabile e lo converta in un tasso fisso [Metelli 1999]. In definitiva, la banca si approvvigiona ad un tasso variabile che trasforma in fisso. A questo punto vi sono due elementi di incertezza e, quindi, di rischio.

Innanzitutto la banca non conosce *ex-ante* quanto della disponibilità finanziaria concessa allo studente si trasformerà in credito. Dunque un primo fattore di rischio è legato al livello di provvista da effettuare.

Il secondo elemento di incertezza è legato al tempo. Poiché la curva dei tassi di interesse cresce nel tempo e cresce anche l'interesse marginale, più si considera un orizzonte temporale lungo, più la banca sarà costretta ad applicare un tasso maggiore. Se il tasso applicato allo studente fosse stato un tasso variabile, lo studente si sarebbe fatto carico del rischio di variabilità dei tassi, ma, poiché il tasso concordato è un tasso fisso e poiché resterà tale per un periodo che varia tra i 10 e i 12 anni, sarà l'istituto di credito a dover farsi carico della volatilità del tasso: ciò, naturalmente, si ripercuote sullo studente al quale verrà applicato un interesse maggiore [Metalli 1999].

Banca Intesa ha stimato queste due fonti di incertezza in una percentuale pari allo 0,6%.

### *10.8.3 I costi di gestione*

L'ultima componente del tasso di interesse è rappresentata dai costi di gestione. Inizialmente era stato previsto come peso in percentuale sul tasso di interesse l'1,50%. In seguito alle trattative, tale percentuale si è ridotta di 30 *bases points*, attestandosi sul valore di 1,20%.

In conclusione, il tasso di interesse è risultato essere pari a  $Irs_{9 \text{ anni}} + \text{rischio di tasso} + \text{costi di gestione}$  che al momento della firma della convenzione sono risultati essere rispettivamente  $3,80\% + 0,60\% + 1,20\% = 5,60\%$ .

## **10.9 Le condizioni e i tempi di rimborso**

Il prestito IntesaBridge può essere descritto come un prodotto misto, che assembla le caratteristiche dei normali conti correnti con quelle di un prestito personale.

Lo studente, al momento dell'attivazione del prestito, può prelevare, generando uno scoperto di conto corrente e sfruttando la natura di prestito di IntesaBridge, ma può anche versare sul conto corrente, ripristinando la disponibilità e riducendo il debito. Lo spirito di IntesaBridge è quello di accompagnare finanziariamente lo studente nella sua carriera universitaria, senza che questo comporti un pesante onere nella restituzione.

Il periodo di messa a disposizione degli importi è di tre anni. Lo studente vedrà automaticamente rinnovata la disponibilità delle tranches a patto che rientri nei requisiti richiesti. In seguito al termine degli studi allo studente è stato concesso un «anno di grazia» per poter inserirsi nel mondo del lavoro, al termini del quale dovrà iniziare a restituire in rate mensili costanti l'ammontare di debito contratto. Il periodo di grazia inizia anche in seguito all'abbandono degli studi o, ancora, al passaggio ad altro corso che non rientra in quelli proposti dai Politecnici.

Nel momento in cui lo studente non rispetta i criteri di merito stabiliti, inizierà a decorrere il periodo di grazia. Allo studente è concessa la possibilità di ottenere nuovamente la disponibilità delle tranches successive se, nel frattempo, riacquista l'eleggibilità al prestito, fermo restando che il periodo di finanziamento (ovvero di messa a disposizione delle somme) resta fisso e pari a tre anni, anche qualora lo studente non dovesse ricevere tutte le sei tranches previste.

L'ammortamento avviene in otto anni. Questa durata è stata prevista al fine di consentire un rimborso non particolarmente gravoso allo studente (tabella n. 10.3). Il piano previsto per l'ammortamento è alla francese.

**Tab. n. 10.3 Esempi di finanziamento IntesaBridge (tasso di interesse = 5,60%)**

<i>Importo prelevato (€)</i>	<i>Periodo di finanziamento</i>	<i>Periodo di grazia</i>	<i>Inizio restituzione</i>	<i>Fine restituzione</i>	<i>Rata mensile (€)</i>
5.000	1 anno	1 anno	2005	2013	72
10.000	2 anni	1 anno	2006	2014	146
15.000	3 anni	1 anno	2007	2015	225

Fonte: elaborazioni Banca Intesa.

## **10.10 Il fondo di garanzia**

IntesaBridge è un «finanziamento d'onore». Per accedervi, non viene effettuata alcuna istruttoria e non viene richiesta nessuna garanzia. In realtà la banca non richiede garanzie allo studente poiché è stato appositamente costituito un fondo a copertura delle eventuali insolvenze.

Alla costituzione del fondo partecipano i Politecnici e la Fondazione Cariplo, in co-finanziamento al 50%. L'ammontare del fondo dipende dal totale erogato ed è pari al 3% del totale preso in prestito dagli studenti. La determinazione del 3% deriva dalla percentuale di insolvenza dei crediti al consumo (2%) aumentata, cautelativamente, di un ulteriore punto percentuale. Tale fondo è vincolato e in caso di insufficienza, ovvero nel caso in cui le insolvenze superassero la percentuale del 3%, è la banca a farsi carico dei mancati rimborsi.

I Politecnici hanno stanziato per il progetto un totale di 500.000€, in quote proporzionali pari al 55% per il Politecnico di Milano (275.000€), 30% per il Politecnico di Torino (150.000€) e 15% per il Politecnico di Bari (75.000€). In realtà la quota destinata al fondo di garanzia costituisce solo una piccola parte delle risorse totali, la restante parte, non vincolata, verrà utilizzata dai Politecnici al fine apportare miglioramenti e intervenire a favore dello studente in conto interessi.

## **10.11 Gli interventi di sostegno**

Attualmente è ancora in fase di discussione la gestione della quota parte di fondo non vincolato alla copertura delle insolvenze.

Il punto cardine, su cui i tre Politecnici hanno espresso l'unanime consenso, è quello di intervenire al fine di agevolare le condizioni di IntesaBridge: in particolare, è stato manifestato l'orientamento ad abbattere, totalmente o in parte, il tasso di interesse a carico dello studente. Sono state effettuate alcune simulazioni circa la domanda attesa e la stima dell'importo medio annuo del prestito al fine di valutare, in via preliminare, l'ammontare dell'aiuto.

Nonostante le speranze iniziali fossero quelle di intervenire su tutti i 500 (+ 500 dell'anno successivo) studenti beneficiari del prestito, ben presto ci si è resi conto che le

risorse finanziarie a disposizione non sarebbero state sufficienti e si è valutata l'idea di intervenire azzerando il tasso ad un numero limitato di studenti per ogni categoria. Dalla tabelle n. 10.4, 10.5 e 10.6, che illustrano un esempio di tali simulazioni per il Politecnico di Torino, si può notare che ipotizzando una domanda di 150 prestiti per il primo anno (che diventano 285 su due anni), un importo medio di 3.500€ all'anno per ogni studente, con una disponibilità di 300.000€ si è possibile azzerare gli interessi per:

- 5 studenti con una linea di credito di durata di 1,5 anni (erogato pari a 2.250€);
- 30 studenti con una linea di credito di durata di 2,5 anni (erogato pari a 8.750€);
- 40 studenti con una linea di credito di durata di 3 anni (erogato pari a 10.500€).

Appare necessario sottolineare che, a fronte del contributo apportato dall'ateneo, il numero di studenti per i quali è possibile intervenire abbattendo interamente gli interessi risulti molto modesto.

**Tab. 10.4 Un esempio di domanda di prestiti per il Politecnico di Torino**

Ipotesi sull'andamento della domanda						
CATEGORIE		1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO	4° ANNO	
5° anno vecchio ordinamento		30	15			
durata finanziamento	1,5 anni					
Laurea Specialistica		50	50	25		
durata finanziamento	2,5 anni		75	75	38	
Dottorato/laurea+laurea spec/laurea spec+master		70	70	70		
durata finanziamento	3 anni		75	75	75	
<b>TOTALE</b>		<b>150</b>	<b>285</b>	<b>245</b>	<b>113</b>	
HP: IMPORTO MEDIO ANNUO =		3.500 €				
TOTALE FINANZIATO						
DALLA BANCA		525000	997500	857500	393750	2773750

**Tab. n. 10.5 Un esempio di riparto del fondo per il Politecnico di Torino**

FONDO						
<b>FONDO DI GARANZIA</b>		<i>1° ANNO</i>	<i>2° ANNO</i>	<i>3° ANNO</i>	<i>4° ANNO</i>	
<b>A CARICO DEL POLITECNICO</b>		15750	29925	25725	11812,5	83212,5
<b>PARI ALLO 0,03%</b>						
<b>DELL'EROGATO</b>						
Quota Politecnico	150000					
Co-finanziamento	150000					
<b>TOTALE FONDO</b>	<b>300000</b>					
<b>RESIDUO FONDO</b>						
disponibile per interventi						
a favore degli studenti	216787,5					

**Tab. n. 10.6 Un'ipotesi di intervento a favore degli studenti del Politecnico di Torino**

AZZERAMENTO DEGLI INTERESSI (hp: r = 5,50%)					
CATEGORIE	LINEA DI CREDITO		CONTRIBUTO PER OGNI STUDENTE	BENEFICIARI DELL'AIUTO	SPESA
	importo	durata			
5° anno vecchio ordinamento	5.250 €	1,5 anni	1561,35	5	7806,75
Laurea Specialistica	8.750 €	2,5 anni	2849	30	85470
Dottorato/ laurea+laurea spec/ laurea spec + master	10.500 €	3 anni	3418,8	40	136752
<b>TOTALE</b>				<b>75</b>	<b>230028,75</b>

## **Capitolo undicesimo**

### **IL MARKETING E**

#### **LA GESTIONE OPERATIVA**

##### **11.1 Il marketing**

Alla fine della messa a punto del nuovo strumento di finanziamento per gli studenti dei Politecnici, è stato studiato un piano di marketing del prodotto.

L'approccio di Banca Intesa è stato orientato al marketing sociale: per la Banca, infatti, le esternalità positive associate al prodotto si traducono in ritorno di immagine. D'altra parte, partendo dall'obiettivo di predisporre uno strumento coerente con le esigenze del cliente (lo studente), la Banca ha cercato di differenziare il più possibile l'offerta dai prodotti già esistenti sul mercato, sperimentandone uno nuovo e cercando di anticipare la concorrenza.

##### *11.1.1 Il target obiettivo*

L'idea di creare un nuovo prodotto per gli studenti universitari è nata dall'analisi dei bisogni e delle preferenze di questi e dalle caratteristiche che il mercato dell'offerta privata di strumenti finanziari presenta in tale settore.

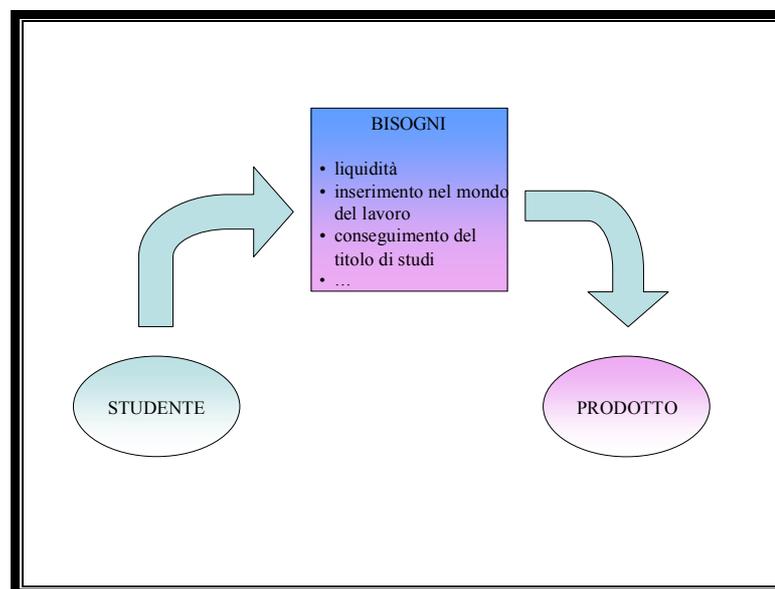
Una primaria necessità dei giovani, soprattutto nella loro fase di studio, è il bisogno di liquidità: il costo di mantenimento è elevato, soprattutto nelle grandi città e, molto spesso, i sostegni pubblici non riescono a far fronte a tali necessità. Questi ultimi, infatti, sono rivolti a coloro che rispondono a determinate caratteristiche di reddito, oltre che di merito, lasciando quindi una grossa fetta di studenti esclusi dalla possibilità di accedere al sostegno. D'altra parte, gli stessi importi delle borse di studio risultano spesso insufficienti a coprire il costo di mantenimento dello studente (figura 11.1).

Era necessario, dunque, creare uno strumento in grado di raggiungere tutti gli studenti e di dare la possibilità di poter conseguire un titolo di studio con una certa tranquillità finanziaria. Da un'analisi svolta recentemente sulla vita degli studenti, risulta significativa il numero di studenti che, per poter far fronte alle spese giornaliere, ricorrono a lavori *part-time*, che molto spesso risultano mal retribuiti e che rappresentano più un costo, in termini di tempo, ritardo negli studi, stanchezza, perdita di concentrazione, che un guadagno [Catalano e Figà Talamanca 2002].

L'idea di poter accompagnare finanziariamente gli studenti durante il loro percorso e favorire il loro ingresso nel mondo del lavoro ha così portato alla nascita di IntesaBridge, un ponte tra l'università e il lavoro.

La segmentazione del mercato e l'individuazione degli studenti dei tre Politecnici come mercato disponibile qualificato, è stata dettata dai rischi associati al nuovo prodotto, come si è visto nel capitolo precedente.

**Fig. 11.1 Il marketing del prodotto**



### 11.1.2 Il processo di acquisto degli studenti

In generale, nel processo di acquisto di un prodotto, un generico consumatore viene influenzato da diversi fattori, di carattere culturale, sociale, psicologico, personale. Si tratta di elementi che non possono essere controllati, ma che devono essere tenuti in considerazione per la definizione del marketing del progetto [Kotler *et al.* 2001].

#### *I fattori culturali*

La cultura è la determinante fondamentale dei desideri e del comportamento degli individui. In Italia, il prestito d'onore si scontra con una generale avversione al rischio delle famiglie. Il nostro paese è caratterizzato da una bassa predisposizione all'indebitamento che dal nucleo di origine si trasmette ai figli (gli studenti) e influisce negativamente sulla scelta. La sperimentazione di IntesaBridge, in questo contesto, si presenta come una sfida all'atteggiamento, proprio della nostra cultura, di allontanarsi il più possibile da eventuali fonti di rischio.

Un altro aspetto di cui la banca deve tener conto per lo studio del mix promozionale, è la diffusa diffidenza nei confronti degli istituti di credito: per ovviare a questo problema, la Banca ha cercato di legare il suo nome a terzi soggetti, che gli studenti già conoscono e di cui si fidano: i Politecnici.

#### *I fattori sociali*

Oltre alla famiglia, gli individui sono influenzati da gruppi, dal ruolo sociale, dallo status. Si è già fatto riferimento alla famiglia originale, che trasmette ai figli i valori, i principi e, nel nostro caso, anche l'avversione al rischio: ciò assume toni ancora più forti nel momento in cui si parla di famiglie in condizioni economiche disagiate. Molto spesso, però, soprattutto le persone giovani, e dunque gli studenti, sono influenzati da *opinion leader*, ovvero individui che vengono presi come riferimento, come modello di vita. Nel nostro caso, trattandosi di un prodotto nuovo, senza precedenti, di cui ancora non si conosce la domanda, individuare un modello per un target così eterogeneo e diversificato quale quello degli studenti, non sarebbe stato semplice. Per tale ragione, si è cercato di legare il prodotto IntesaBridge non ad un *opinion leader* ma ad uno *status*: quello dello studente che riesce *da solo* a mantenersi

agli studi, che, coraggioso, ha scommesso su se stesso ed è arrivato in fondo, lo studente responsabile e capace di gestire la propria vita e farsi carico delle proprie scelte.

### *I fattori personali*

I fattori personali quali l'età, l'occupazione, lo stadio del ciclo di vita, la situazione economica, costituiscono altri importanti elementi che influiscono nelle decisioni di acquisto.

La mancanza di fonti di reddito da parte dello studente è una condizione implicita, su cui è stato costruito il prestito, quindi non influenza il processo di acquisto se non come elemento positivo: «ho bisogno di denaro, *quindi*, ricorro al prestito». Ciò che riveste particolare importanza, invece, è la fase del ciclo di vita: lo studente, infatti, si trova in un periodo di scelta e di cambiamento, caratterizzato, il più delle volte, dalla tendenza all'indipendenza dalla famiglia: il prestito potrebbe diventare una buona occasione per iniziare una vita autonoma.

### *11.1.3 L'analisi qualitativa della domanda: i focus group*

Dopo aver sviluppato il progetto IntesaBridge e dopo aver definito il target obiettivo, è stata utilizzata la tecnica dell'intervista di gruppo per rilevare ulteriori informazioni ed aspetti che potessero arricchire il progetto e per comprendere in modo più approfondito la percezione e le opinioni degli studenti sul nuovo prodotto [Zammuner 2003].

Sono stati previsti due cicli di interviste. Al fine di definire un campione il più possibile rappresentativo della popolazione studentesca, sono stati formati due gruppi di otto studenti, iscritti al Politecnico di Milano, di età compresa tra i 21 e i 24 anni, appartenenti a corsi sia del vecchio che del nuovo ordinamento, di diversa estrazione sociale e provenienti da tutto il territorio nazionale.

Una psicologa ha rivestito il ruolo di moderatrice della discussione: dopo aver fatto accomodare gli studenti, è iniziato il lavoro di gruppo. Dapprima, si è cercato di «tastare» il terreno tramite la formulazione di domande di carattere generale sulle condizioni di vita dello studente universitario e sulle esigenze e i bisogni più rilevanti. Da questa prima fase è risultato evidente la necessità di liquidità da parte dello studente,

che ogni giorno deve far fronte a spese di diversa natura, non solo legate al mondo universitario.

In seguito è stato proposto agli studenti di descrivere il finanziamento ideale. Dalle loro esposizioni è risultata come ideale una tipologia di prestito perfettamente in linea con IntesaBridge. In particolar modo è stata chiara l'esigenza di non dover rendicontare la spesa, così da gestire in modo autonomo e responsabile il denaro. Gli importi stimati dagli studenti sono leggermente superiori a quelli previsti da IntesaBridge, ma ciò è spiegabile in funzione del fatto che lo studente, in un'ottica di breve periodo, percepisce come bisogno principale il dover coprire tutte le spese correnti (libri, tasse universitarie, affitto, ecc.) non preoccupandosi del lungo periodo e, quindi, dell'eccessivo indebitamento che gli importi proposti avrebbero comportato. Inoltre, gli studenti hanno dichiarato di preferire la possibilità di avere convenzioni o servizi particolari in aggiunta finanziamento (per esempio sconti o riduzioni a teatro o cinema, vie preferenziali per l'acquisto di specifici servizi o abbonamenti, ecc.). L'aspetto interessante è quello del sussidio. Tutte le persone intervistate, infatti, hanno manifestato di prediligere prestiti sussidiati, in quanto riconoscono alla banca la funzione di impresa e si aspettano che un altro soggetto (il Politecnico o un ente regionale) intervenga al fine di migliorare le condizioni proposte dall'istituto di credito.

La fase successiva è stata orientata alla percezione e alle impressioni degli studenti sul prodotto. Sono stati distribuiti loro dei fogli in cui venivano spiegate, a grandi linee, le condizioni del prestito. Dopo aver dato loro il tempo per la lettura, è stato chiesto a ciascuno di esprimere la propria opinione sul prodotto. In generale, i gruppi si sono mostrati favorevoli ed interessati ad IntesaBridge. Riconoscono nell'importo proposto una copertura parziale dei costi di mantenimento e dimostrano incertezza sul tasso proposto (5,6%): nonostante lo ritengano alto, preferiscono non sbilanciarsi in giudizi e dichiarano di dover effettuare delle ricerche per valutare l'effettiva convenienza del tasso. Di certo, un tasso del 5,60% si rivela lontano dalle loro aspettative di tasso pari all'inflazione (2,6%) o, ancora, di tasso nullo. Gli aspetti che più apprezzano coincidono con i punti di forza del prestito: la flessibilità, ovvero la possibilità di poter prelevare e reintegrare lo scoperto di conto, e il non dover rendicontare la spesa. E' stato inoltre apprezzato che il progetto portasse con se la

paternità dei Politecnici: ciò perché, in presenza di scarse informazioni, la collaborazione del Politecnico al progetto viene percepita come una forma garanzia.

Alla domanda circa la preferenza di un tasso basso o di una rata bassa, le risposte si sono divise: nonostante avvertano il rischio di un eventuale insuccesso futuro nell'ambito universitario o ancora quello di retribuzioni tali da rendere difficile la restituzione, la maggioranza degli studenti alla rata bassa preferisce un basso tasso di interesse: nonostante il prestito sia un tema poco conosciuto dagli studenti, avvertono come elemento negativo il dover restituire troppo e per troppo tempo.

L'obiettivo del focus group è stato anche quello di capire le reazioni degli studenti alla presentazione pubblicitaria. E' stata fornita loro una bozza del testo dei *depliant* informativo-pubblicitari. Tutti i partecipanti hanno dimostrato di non accettare frasi in cui la banca risultasse «amica» dello studente: secondo loro, infatti, essa, nel proporre IntesaBridge, avrà comunque un ritorno e «*certamente non fa questo con il solo intento di venire incontro alle esigenze degli studenti*». In definitiva, è risultata chiara la pretesa di definire e non confondere i ruoli degli attori: è lo studente a investire su se stesso, la famiglia a riconoscerlo e la banca a dare l'opportunità di farlo.

#### 11.1.4 La comunicazione

Le imprese devono comunicare il loro prodotto al consumatore. Il mix della comunicazione di marketing è formato da cinque componenti fondamentali:

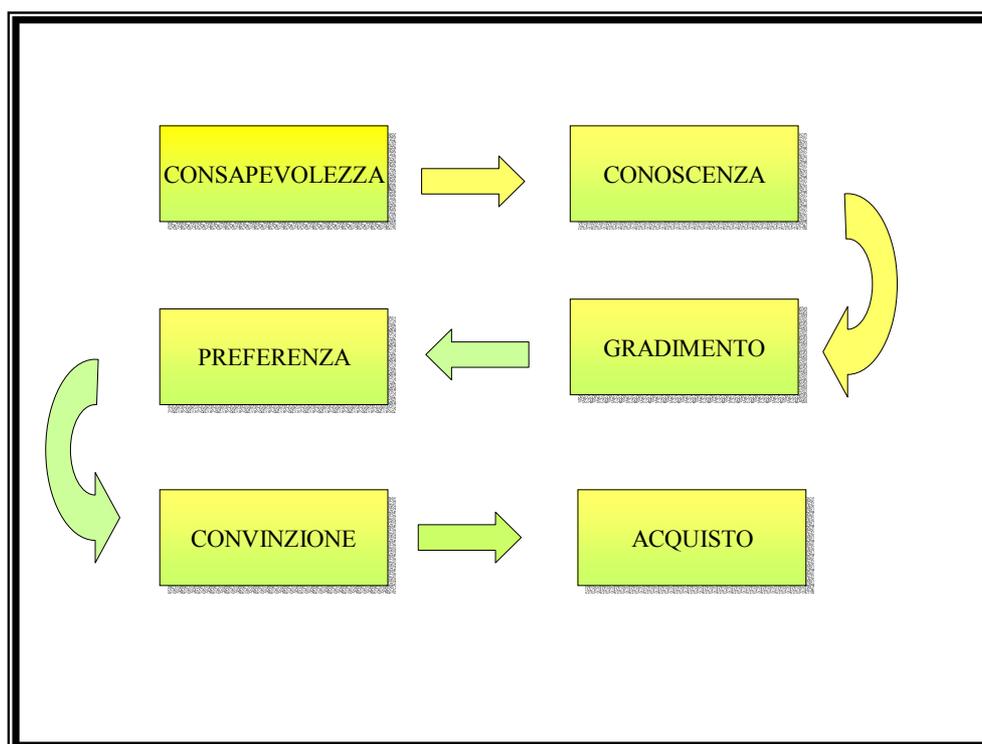
-  pubblicità, ovvero annunci stampa e radiofonici, cartelloni, depliant, locandine, ecc.
-  vendita personale, ovvero presentazione di vendita, stand, banchetti, ecc.
-  promozione delle vendite, ovvero offerte speciali, buoni sconto, ecc.
-  pubbliche relazioni, ovvero conferenze stampa, comunicati stampa, ecc.
-  *direct marketing*, ovvero vendita tramite e-mail, internet, ecc.

Il loro utilizzo, separato o congiunto, dipende dal tipo di prodotto/servizio, dalla fase del ciclo di vita del prodotto e dall'obiettivo della comunicazione [Kotler 2001].

IntesaBridge è un servizio fortemente diversificato dagli altri finanziamenti rivolti agli studenti offerti dagli altri istituti di credito. Appare necessario, quindi,

evidenziare le caratteristiche che costituiscono i punti forza del prestito e comunicarle in modo chiaro ai consumatori. Trattandosi di un prodotto nuovo, l'obiettivo della comunicazione è quello di favorirne la conoscenza: in termini di scelta del mix promozionale, ciò si traduce in una pesante azione di pubblicità, mirata a raggiungere direttamente il target obiettivo (figura n. 11.2).

**Fig. n. 11.2 Stadi di disponibilità dell'acquirente**



Fonte: Kotler *et al.* 2001.

I canali utilizzati per la divulgazione delle informazioni sono:

- ⊕ materiale informativo-pubblicitario (locandine, brochures, cartelloni);
- ⊕ sito web;

ai quali si aggiungono i canali messi a disposizione dei Politecnici e che prevedono: banchetti, stand, e-mail degli studenti e informazione sul sito di ciascun Politecnico.

Inizialmente erano stati previsti anche dei totem da posizionare all'interno dei Politecnici, che davano agli studenti la possibilità di avere informazioni sul prestito IntesaBridge, ma l'approccio della banca nella definizione dello stanziamento per il mix promozionale si è basato sul metodo del disponibile, che ha portato ad eliminarli al fine di ridurre la spesa.

### *Il nome IntesaBridge*

L'idea associata al prestito è quella di creare una continuità tra il mondo universitario e il lavoro: il rapporto con la banca si stabilisce in una fase di sviluppo del consumatore, lo studio, e prosegue nella fase di maturità, il lavoro. Il nome concepito per un tale strumento doveva riflettere questa condizione di attraversamento, di passaggio tra due diverse realtà: è nato così IntesaBridge.

Durante le interviste di gruppo, dopo l'illustrazione del funzionamento del prodotto, sono state richieste delle visualizzazioni del termine «Bridge»: qualcuno ha legato il termine all'immagine di una persona che tende una mano in segno di aiuto, qualcun altro, invece, ad un meccanismo complesso che doveva essere messo in azione dallo studente il quale, nel farlo, non faticava affatto perché tutto era ben oleato, altri ancora, invece, lo hanno associato al rischio, riconducendolo al gioco di carte. Di fatto, le sensazioni di facilità, agilità, di aiuto e anche di rischio, rispondono perfettamente agli obiettivi della Banca.

Insieme alla pubblicità, uno strumento promozionale importante soprattutto nello stadio di introduzione del prodotto e di sensibilizzazione della conoscenza e consapevolezza dei consumatori è costituito dalle pubbliche relazioni.

Nel caso di IntesaBridge è stata preparata una conferenza stampa, realizzata subito dopo la firma della convenzione delle parti coinvolte nel progetto.

Giorno 30 giugno 2003 si è tenuta presso il Politecnico di Milano la conferenza stampa per il lancio di IntesaBridge (*allegato n. 3*). Durante l'incontro con i giornalisti, sono intervenuti i tre rettori, l'amministratore delegato di Banca Intesa, il presidente della fondazione Cariplo e il presidente del CNSU, il quale ha espresso il parere

favorevole all'iniziativa e ha manifestato la speranza di nuove sperimentazioni nel settore del sostegno agli studenti (*allegato n. 4*).

In seguito alla conferenza stampa, i giornali hanno dedicato ampio spazio alla notizia. IntesaBridge è stato, così, presentato come una nuova opportunità per gli studenti del Politecnico, come un'iniziativa unica nel suo genere (*allegato n. 5*).

*Il sito web [www.intesabridge.it](http://www.intesabridge.it)*

Un ruolo importante per la comunicazione è ricoperto dal sito web, dedicato al nuovo servizio (*allegato n. 7*) che presenta uno spazio anche sul sito del politecnico di Torino (*allegato n. 6*). Nella preparazione del testo per il sito si è tenuto conto degli stessi elementi considerati per il materiale pubblicitario. Anche la preparazione del sito, insieme al materiale informativo, è stata curata dalla società My-TV.

Inizialmente erano state previste quattro sezioni, contenenti rispettivamente le interviste ai tre rettori e all'amministratore delegato di Banca Intesa, le informazioni su IntesaBridge (condizioni di accesso, requisiti di eleggibilità, la durata del finanziamento e gli importi, ecc.), le *application form* per poter avanzare la richiesta del prestito *online* e, in ultimo, la sezione dedicata ai giochi a tema, con l'obiettivo di avviare un *viral marketing*, ovvero la pubblicizzazione del nuovo servizio attraverso la predisposizione di giochi a tema, di facile diffusione via internet. A causa delle scarse risorse e l'elevato costo per l'implementazione dei giochi, come nel caso dei totem informativi, si è deciso di abbandonare questa strada. La quarta sezione del sito è stata occupata dalle FAQ's.

*Materiale divulgativo*

Sulla base dei risultati dei focus group, è stato preparato il messaggio contenuto nelle locandine e nelle brochures (*allegato n. 8*). Viste le difficoltà connesse ad un prodotto quale quello del prestito, nella predisposizione del testo, l'obiettivo è stato quello di rendere l'esposizione più chiara e lineare possibile, così da renderne semplice la comprensione. E' stato evitato di introdurre frasi che proponessero la banca come «amica dello studente», mentre sono state messe in risalto le caratteristiche di flessibilità del prestito e di completa autonomia dello studente. Particolare rilievo è stata data alla collaborazione dei Politecnici per lo sviluppo del progetto.

Lo sviluppo della parte grafica del materiale è stata affidata ad una società esterna di marketing: My-TV.

### *Il ruolo dei Politecnici nella comunicazione*

I Politecnici hanno partecipato al piano di comunicazione mettendo a disposizione tutti i canali a loro disposizione.

Innanzitutto, prima dell'uscita ufficiale del prodotto sul mercato, è stata inviata, tramite l'indirizzo di posta elettronica fornito dal Politecnico ai suoi studenti, una e-mail a tutti gli studenti che rientravano nel target obiettivo, preannunciando l'imminente presentazione del nuovo servizio e comunicando un indirizzo di posta elettronica, appositamente predisposto dalla banca, al quale gli studenti possono avanzare domande su IntesaBridge.

## **11.2 La gestione operativa**

Due sono i momenti fondamentali relativi allo scambio delle informazioni tra Politecnici e Banca: il primo è relativo alla costituzione della lista di studenti aventi i requisiti per essere ammessi al finanziamento (flusso zero), il secondo invece riguarda l'invio periodico da parte dei Politecnici alla Banca delle informazioni relative all'andamento del corso di studio per le erogazioni successive alla prima (flusso periodico).

### *11.2.1 Il flusso zero*

A partire dal 30/6, ha avuto inizio la prenotazione/domanda del finanziamento da parte dello studente sul sito web appositamente sviluppato. Lo studente indica i propri dati personali, la matricola universitaria, il politecnico di appartenenza, più altre informazioni da definire (ad esempio il tipo di corso di studio per cui si richiede il finanziamento, etc.). Il sito, prima di accettare una prenotazione/domanda da parte di uno studente, verifica *on-line* la correttezza del codice fiscale.

Tutte le domande inserite dal 30/06 al 24/08 vengono ordinate in un Data Base secondo il criterio FIFO. Tale elenco (gestito automaticamente dal sito) viene suddiviso

per ateneo (Milano, Torino e Bari) ed inviato a ciascun Politecnico. Entro 31/8 ciascun Politecnico valida, ed eventualmente modifica secondo i propri specifici parametri, l'elenco degli studenti ammessi (ciascun Politecnico in base alla propria quota) e la restituisce al sito web (e, quindi alla Banca). L'ipotesi corrente, ancora da approvare, è di trasmettere le informazioni dello studente relative al solo flusso zero, attraverso un file excel. Tali informazioni sono relative a: nome, cognome, data di nascita, luogo di nascita, indirizzo, telefono fisso, telefono cellulare, codice fiscale, indirizzo e-mail per le comunicazioni successive, matricola, politecnico di appartenenza, facoltà, corso frequentato, tipo di corso per il quale si richiede il finanziamento (ad esempio laurea specialistica, master, etc.)

A partire dal 3/9, sulla base dell'elenco fornito dai Politecnici, il sito web (e, quindi la Banca) invia agli studenti ammessi una mail di conferma, con la quale li invita a recarsi, con documento di identità e copia della mail di ammissione presso uno sportello bancario di Banca Intesa

Le domande inserite nel sito web dopo il 24/8 verranno inviate ai singoli Politecnici ogni 5 giorni. I Politecnici avranno tre giorni di tempo per l'elaborazione della risposta da inviare alla Banca, la quale in due giorni informerà via mail lo studente dell'accettazione da parte del Politecnico di appartenenza e metterà a disposizione i dati dello studente sullo strumento realizzato *ad hoc* per le filiali. La periodicità non è stata ancora definita in quanto non si è potuto verificare con tutti i Politecnici la fattibilità tecnica della soluzione proposta.

Lo studente si reca in una filiale di Banca Intesa con la e-mail di conferma del diritto al prestito e con un documento di identità. La filiale ha a disposizione, su di uno strumento predisposto *ad hoc* da parte di ISS (la divisione che si occupa dei servizi di rete di Banca Intesa), la lista degli studenti ammessi al prestito. La filiale, verificata l'assenza di impedimenti all'erogazione, dovrà caricare l'affidamento con scadenza annuale. Qualunque sia la data di delibera (ossia di concessione della disponibilità), la stessa andrà caricata con scadenza a fine mese (delibera giorno  $x$  dell'anno  $n$ , scadenza giorno 30/31 anno  $n+1$ ).

La Banca invierà al Politecnico interessato l'informazione di ritorno relativa all'erogazione del finanziamento a quello studente o il rifiuto all'erogazione. In tal modo ciascun Politecnico potrà gestire la lista degli studenti che hanno fatto domanda e

hanno i requisiti, ma non sono stati ammessi al prestito in quanto si è già raggiunto il numero massimo di finanziamenti (per ogni Politecnico). La comunicazione del nuovo studente ammesso al prestito da parte del Politecnico, avverrà analogamente a quanto descritto nei punti precedenti relativi al flusso dopo il 24/8.

### *11.2.2 Il flusso periodico*

Sei mesi dopo la data della prima delibera, la Banca deve disporre delle informazioni da parte del Politecnico, per le delibere successive.

A tal fine, all'atto della concessione di un prestito ad uno studente, la Banca invierà, nel flusso di ritorno a ciascun Politecnico competente, il vettore con tutte le date con cadenza semestrale, per le quali la Banca si aspetta di sapere dal Politecnico se deve erogare o meno la nuova *tranche* (ad esempio delibera prima tranche 5/1/03, scadenza fido 31/1/04, delibera seconda tranche 31/7/03, delibera terza tranche 31/1/04, etc. fino ad arrivare a 6 delibere). Mensilmente, entro la prima decade di ogni mese, i Politecnici elaborano le singole posizioni con verifica semestrale e le inviano alla Banca. La Banca entro la scadenza di fine mese, delibera le singole posizioni aumentandone la scadenza (più un anno). Le informazioni fornite dal Politecnico sono di diverso tipo:

1. prima erogazione (l'informazione si desume dalla graduatoria) si tratta di informazioni di accesso;
2. le informazioni del 2° semestre sono di *Status* (non c'è alcuna verifica dei crediti conseguiti da parte dello studente, ma il Politecnico deve accertare solo che lo studente non abbia abbandonato gli studi);
3. Le informazioni dei semestri successivi sono di merito (il Politecnico deve accertare che lo studente non abbia abbandonato gli studi ed sia in possesso dei requisiti di mantenimento previsti dalla convenzione, per ciascun corso di studi prescelto).

### *11.2.3 Le attività della banca*

La banca deve apertura di un nuovo codice tipo conto (da valutare) e una nuova linea di fido. I controlli previsti da parte della filiale (oltre alla documentazione del

Politecnico e quella personale dello studente) riguardano il fatto che il cliente sia appartenente alla categoria dei privati e che la visura protesti risulti negativa.

La filiale, indipendentemente dalla durata del corso di studio, delibera la prima tranche con durata massima un anno. Le tranche successive sono deliberate sempre con durata massima un anno (a partire dalla data della delibera in corso). L'ultima delibera ammessa per la Banca, (ricordiamo che sono massimo 6 delibere in 3 anni), deve essere effettuata con scadenza fissa pari alla scadenza del terzo anno a partire dalla data della prima erogazione.

Le filiali dovranno deliberare i singoli affidamenti agli studenti in funzione della periodicità di comunicazione delle informazioni condivisa con i Politecnici (ogni 6 mesi). In particolare, considerato che il progetto prevede un limite di 15.000€ per studente per tre anni di corso di studio più 1 anno di grazia, si potranno avere un massimo di sei delibere da parte della filiale, la prima di 2.500€ e le altre ognuna di 2.500€ che si aggiungeranno alla precedente (rideliberando il rischio complessivo), fino ad arrivare a 15.000€. Nel caso in cui il Politecnico segnali per due volte consecutive che lo studente non ha mantenuto i requisiti di merito, la filiale dovrà semplicemente rinnovare l'affidamento in essere di un altro anno (sempre comunque entro il limite dei tre anni). La posizione dello studente non dovrà sconfinare e pertanto, in occasione dell'addebito annuale degli interessi a carico dello studente (la capitalizzazione è annuale), la filiale dovrà deliberare un fido aggiuntivo per la parte relativa agli interessi. Tale fido aggiuntivo relativo agli interessi, nel caso in cui lo studente abbia utilizzato sempre tutta la linea di fido a disposizione, comporterà che l'affidamento massimo supererà il valore di 15.000€.

Tutte le volte che il Politecnico abbia comunicato alla Banca che lo studente ha terminato il proprio corso di studio o nel caso si sia esaurito il limite massimo temporale di 3 anni e il limite massimo di affidamento di 15.000€, ad eccezione della parte relativa agli interessi che va considerata separatamente, parte il periodo di grazia, nel quale si calcolano solo gli interessi a carico della posizione dello studente. In tali casi (alla partenza dell'anno di grazia) la filiale dovrà trasformare il fido in essere in fido a scadenza (un anno). Inoltre ISS dovrà produrre nell'anno del periodo di grazia, *n* mesi prima della scadenza, un tabulato *ad hoc* (o altra evidenza significativa) relativamente a

queste posizioni, per segnalare alle filiali di contattare lo studente per la restituzione della somma secondo quanto previsto dalla convenzione con i Politecnici

Fermo restando il limite superiore di tre anni e di 15.000€ di affidamento (esclusi gli interessi) qualora lo studente non dovesse mantenere i requisiti di merito durante il corso di studio, il periodo di grazia di dodici mesi parte tutte le volte che dal Politecnico viene segnalato alla Banca di non erogare il finanziamento. Se in occasione della comunicazione successiva del politecnico (sei mesi dopo) la Banca riceve un secondo no consecutivo da parte del Politecnico per quello studente perché lo studente non ha recuperato i requisiti di merito, la filiale, nei sei mesi successivi, dovrà ricevere da ISS, su di un tabulato o altro strumento, l'informazione che per quello studente è terminata la fase di utilizzo dell'apertura di credito in conto corrente, e lo stesso dovrà iniziare a restituire il prestito a partire dalla scadenza del sesto mese (tecnicamente sarebbe il terzo no consecutivo da parte del politecnico). Ciò è vero a meno che, in quell'occasione (scadenza del sesto mese), la posizione rientri nei limiti di cui sopra e il politecnico informi la Banca che lo studente ha recuperato i requisiti di merito. In tal caso la filiale delibera l'aumento del fido di altri 2.500€.

#### *11.2.4 Il contratto*

Appare necessario integrare l'attuale contrattualistica con una lettera *ad hoc* che contenga:

- le regole operative legate alle caratteristiche della convenzione (lo studente richiede 15.000€ di apertura di credito in c/c e la Banca eroga 2.500€ per volta, in tranche successive);
- la definizione delle modalità di firma e l' inoltro della documentazione al cliente;
- la clausola di accettazione dello scambio di informazioni tra Politecnico e Banca;
- la clausola di accettazione alla capitalizzazione infra anno degli interessi, solo per l'anno in cui lo studente trasforma la propria posizione in Finanziamento a Rimborso Rateale (la capitalizzazione degli interessi è negli altri casi sempre annuale).

### *11.2.5 La gestione dei contributi*

#### *Periodo di conto corrente*

Ogni anno, entro la prima decade di dicembre, i Politecnici invieranno alla Banca un flusso di informazioni relative agli studenti beneficiari dell'agevolazione (quota interessi a carico del Politecnico/Fondazione) e dell'entità dell'agevolazione per l'anno solare in corso. Tale comunicazione deve essere prevista da parte del Politecnico anche nei confronti degli studenti beneficiari dell'agevolazione. Gli interessi maturati, a tasso pieno, saranno addebitati sul conto corrente dello studente secondo la prassi che avviene per ogni liquidazione.

Ogni anno al 31/12 la banca calcola gli interessi di competenza del conto corrente a tasso pieno e l'agevolazione (quota interessi a carico del Politecnico/Fondazione).

Entro la prima decade di gennaio, Banca invia al Politecnico l'informazione relativa all'entità dell'agevolazione (quota interessi a carico del Politecnico/Fondazione) per singolo studente.

Il pagamento dell'agevolazione da parte del Politecnico può avvenire direttamente allo studente via bonifico. In alternativa a questo modello esiste la possibilità di rendere automatico il carico/scarico degli interessi dai conti dello studente del Politecnico (Fondo costituito *ad hoc*) necessario per condividere il modello con le strutture dei Politecnici.

#### *Trasformazione della posizione in finanziamento a rimborso rateale*

Lo studente, nel momento in cui desidera trasformare la posizione in prestito con rimborso rateale (FICS), si reca al Politecnico di competenza per certificare l'entità dell'agevolazione (la quota in percentuale degli interessi a carico del Politecnico/Fondazione) a valere sia sull'apertura di credito in conto corrente per l'anno in corso sia sul prestito con rimborso rateale, valido per i successivi otto anni. Con tale informazione lo studente si reca nella propria Filiale per chiedere la propria posizione debitoria e trasformare la posizione in prestito con rimborso rateale.

La trasformazione della posizione in prestito con rimborso rateale (FICS) dovrà essere possibile in ogni momento dell'anno. Pertanto si dovrà poter fare una liquidazione effettiva del c/c senza effettuare però la chiusura del conto.

Lo studente si reca nella propria filiale e richiede la propria posizione debitoria, prenotando un'operazione di estinzione del c/c alla data concordata con la filiale per la trasformazione della posizione in prestito con rimborso rateale. Quando la filiale avrà a disposizione l'informazione degli interessi totali a carico dello studente, richiederà lo studente stesso e in quell'occasione lo informerà:

- dell'ammontare relativo al capitale,
- dell'effettivo ammontare relativo agli interessi contabilizzati annualmente,
- dell'ammontare degli interessi di competenza dell'anno (dal 1/1 alla data del giorno),
- dell'ammontare del contributo a carico del Politecnico/Fondazione relativamente al periodo dall' 1/1 alla data,
- dell'ammontare degli interessi anticipati a carico del Politecnico/Fondazione derivanti dall'applicazione dell'agevolazione anche al periodo di rimborso rateale.

L'esatto ammontare della posizione debitoria sarà noto allo studente alcuni giorni dopo la sua richiesta in filiale. Sulla base di queste informazioni lo studente dovrà confermare o meno la trasformazione della posizione in prestito con rimborso rateale per la data precedentemente concordata con la filiale. La filiale in quella data accrediterà il conto dello studente per l'ammontare totale, trasformerà la posizione in prestito con rimborso rateale (FICS) al tasso effettivo senza agevolazione. Se nella data concordata con la filiale per trasformare la posizione in finanziamento lo studente non si presenta, i conteggi effettuati dalla procedura, automaticamente decadono due giorni dopo.

La Banca all'atto della trasformazione della posizione in prestito a rimborso rateale, invierà un flusso al Politecnico con l'informazione relativa all'agevolazione di competenza del Politecnico/Fondazione, relativi al periodo di conto corrente (dall'1/1

alla data in oggetto) e al periodo di rimborso rateale (tali interessi sono anticipati). Lo studente riceverà dal Politecnico l'entità dell'agevolazione nelle stesse modalità previste in precedenza (bonifico).

Una volta che la posizione debitoria dello studente è stata trasferita in FICS, il conto corrente dello studente dovrà essere svincolato automaticamente (o dalla filiale in modo manuale) dalla convenzione originaria e legato ad un'altra convenzione predefinita o da lui indicata (ad esempio del proprio datore di lavoro) per il pagamento delle rate del prestito.

## CONCLUSIONI

La realtà italiana si caratterizza, tradizionalmente, per una politica di sostegno agli studenti universitari fondata, principalmente, sulla concessione di borse di studio. Questa esperienza, costellata di rinnovamenti e di adeguamenti ai nuovi assetti strutturali nel settore dell'istruzione, benché oggetto di un processo evolutivo, è ormai giunto ad un punto di svolta. Le argomentazioni che suggeriscono l'introduzione di nuovi strumenti più efficienti, in termini di risorse impiegate, e più adeguati agli studenti, in termini di maggiore copertura del costo di mantenimento e di maggiore flessibilità, sono molteplici.

### *La borsa di studio*

Per quanto riguarda gli importi delle borse, una prima differenziazione è stata introdotta con il dpcm del 13 aprile 1994, facendo riferimento al luogo di residenza della famiglia dello studente rispetto alla sede universitaria frequentata (si ha difatti la duplice tipologia di studente in sede o fuori sede). Una ulteriore forma di differenziazione, che introduce sia pur implicitamente una forma di contributo atteso dalla famiglia, deriva dalla norma che prevede una riduzione dell'importo della borsa per i beneficiari il cui reddito si attesti nel terzo superiore della soglia massima consentita per l'accesso ai benefici. Infine, gli studenti ricevono somme inferiori a quella dell'importo pieno della borsa qualora, a discrezione dell'ente regionale per il diritto allo studio, essi ricevano gratuitamente i servizi di vitto ed alloggio. In realtà, in questi casi le somme effettivamente spese dagli enti sono superiori all'importo del sostegno monetario poiché i costi sostenuti per l'erogazione di tali servizi sono sempre maggiori rispetto alla riduzione della borsa, stabilita dal dpcm. Poiché in generale anche i costi che lo studente sosterebbe sul mercato privato per il vitto e l'alloggio sarebbero generalmente superiori al costo effettivamente sostenuto come riduzione, si può ragionevolmente affermare che nel caso di fornitura di servizi di alloggio e vitto gratuiti

e di borsa ridotta si raggiunga per gli studenti fuori sede una copertura completa dei costi di mantenimento [Catalano e Fiegna 2003]. Nella maggior parte delle situazioni i borsisti non hanno la possibilità di scelta tra erogazione monetaria e fruizione di servizi, poiché la normativa vigente lascia la decisione agli enti per il diritto allo studio. In alcuni casi gli studenti, avendo libertà di scelta, preferiscono fruire dell'intervento monetario, in relazione ad una valutazione negativa della qualità dei servizi offerti e della localizzazione delle strutture rispetto alle sedi universitarie.

Una maggior personalizzazione degli importi, a seconda delle spese effettivamente sopportate dagli studenti, costituisce forse la modifica più significativa che può essere introdotta nel nostro ordinamento, stante l'attuale assetto normativo. In realtà, anche in Italia si tiene già conto di alcuni degli elementi che costituiscono gli ingredienti utilizzati, negli altri paesi, per differenziare gli importi degli aiuti in relazione ai costi (ad esempio per gli studenti portatori di handicap; o per la presenza di altri studenti in famiglia ecc.), ma questi aspetti vengono valutati nella determinazione del reddito familiare e non nella definizione degli importi delle borse. Queste ultime sono infatti differenziate solamente per gli studenti in sede rispetto a quelli fuori sede, oltre che tra i diversi atenei,<sup>1</sup> ma ciò in ragione di autonome scelte degli enti, per lo più dettate da esigenze di bilancio, e non in relazione alle differenze nei costi di mantenimento nelle diverse realtà urbane.

Pur nella consapevolezza che differenziare gli importi delle borse in ragione delle spese effettivamente sostenute può dar luogo ad un aggravio del carico amministrativo e può indurre gli studenti a ricorrere ad *escamotages* per gonfiare le spese, forse varrebbe la pena di valutare, qualora le differenze risultassero significative, la possibilità di personalizzare maggiormente le borse. Si pensi, ad esempio, alle spese per l'affitto, per il trasporto extra urbano e per i libri di testo. Soprattutto laddove il mercato degli alloggi per gli studenti è poco sviluppato, il diverso costo degli affetti può presentare, indipendentemente dallo stile di vita scelto allo studente, differenze non giustificate, ma che se non vengono compensate rischiano di compromettere l'efficacia della borsa. Nel caso dei trasporti è poi del tutto evidente che la distanza del luogo di residenza della famiglia incide in maniera alquanto differenziata sul bilancio di uno studente, indipendentemente dal numero di viaggi che questi compie nel corso dell'anno

---

<sup>1</sup> Anche se tale possibilità, prevista dal dpcm, non è stata di fatto mai applicata.

in connessione con i periodi di sospensione dell'attività didattica. Di tali differenze nei costi si può tenere conto o alla maniera statunitense, ovvero rimborsando, conti alla mano, le spese che ricadono all'interno di determinate tipologie, oppure articolando maggiormente gli importi delle borse che, anziché essere definite in modo unitario onnicomprensivo, potrebbero essere determinate per parti, eventualmente secondo importi standard, ma differenziati in relazione alle condizioni oggettive [Catalano e Fiegna 2003].

L'ammontare complessivo della borsa dovrebbe variare dunque a seconda delle specifiche caratteristiche degli studenti, e non necessariamente l'importo della borsa di uno studente in sede che frequenta l'ultimo anno di un corso di laurea scientifico, potrebbe essere inferiore di quello di un fuori sede (la cui famiglia non risiede molto lontano dalla sede dell'ateneo) iscritto al primo anno di una determinata facoltà umanistica. Naturalmente è solo da un'analisi empirica dei costi, che gli studenti nelle diverse condizioni effettivamente incontrano, che può derivare una rigorosa definizione delle tipologie di spese che necessitano di essere specificate, nonché degli importi standard da attribuire a queste. Se la logica sottesa alla individuazione del corretto costo di mantenimento è quella di mettere lo studente capace e privo di mezzi in condizioni di affrontare gli studi senza problemi finanziari è difficile immaginare che il proseguimento di una politica, come l'attuale, in cui gli importi sono omogenei, possa essere coerente con l'obiettivo. Il rischio è viceversa quello che la borsa costituisca una sorta di «premio» nei confronti del quale taluni riescono a risparmiare qualcosa ed altri debbono ricorrere a risorse finanziarie alternative.

Evidentemente ciò non implica che la scelta politica dell'ente sovvenzionatore sia quella di farsi comunque carico di tutte le spese necessarie al mantenimento. Per questo motivo già con il dpcm del 1994 è stato introdotto il principio della decurtazione dell'importo pieno della borsa in relazione al reddito familiare per gli studenti che presentano un reddito superiore ai 2/3 del reddito soglia. Con questa norma si è dunque inteso, anche se in via sperimentale, introdurre nel nostro ordinamento il principio del «contributo atteso» da parte delle famiglie. Definito il costo di mantenimento (pari all'importo pieno della borsa), la collettività si fa carico di coprire integralmente tale costo se il reddito familiare è inferiore ai 2/3 della soglia; per i redditi superiori e fino all'importo limite della soglia il contributo pubblico viene proporzionalmente sostituito

con il contributo finanziario delle famiglie, fino ad annullarsi. Non sempre tale indicazione è però stata applicata correttamente sia a causa della scarsa abitudine a considerare la borsa nel suo vero significato (ossia come strumento per la copertura dei costi di mantenimento e non come premio), difficoltà in parte giustificata dalla novità dell'istituto e dall'assenza di stime sui costi di mantenimento agli studi; che a causa della scarsità di risorse da destinare a borse di studio, che inducono a sfruttare ogni possibilità di erogare importi ridotti al fine di aumentare il numero dei beneficiari; che infine a causa della diffidenza nella possibilità di ordinare correttamente i redditi sulla base delle dichiarazioni fiscali nel nostro paese [Catalano e Fiegna 2003].

Vi sono dunque numerose ragioni che spiegano la difficoltà di applicare tale principio nel nostro contesto, anche se deve essere sottolineato come nell'esperienza dell'ultimo triennio si sono create le premesse per il loro superamento. Certamente le metodologie di valutazione del reddito messe a punto in diversi contesti hanno in parte rafforzato la fiducia e la capacità degli enti di valutare il reddito; parimenti, seppur in modo non ancora soddisfacente, le risorse per le borse di studio sono aumentate; infine alla questione dei costi di mantenimento si sta dedicando maggiore attenzione. È dunque auspicabile che in futuro la questione della corretta politica di contribuzione attesa dalle famiglie possa essere affrontata in modo più esplicito; valutando con più cura quale debba essere, sul piano del principio, la giusta combinazione di aiuti pubblici e familiari per i diversi livelli di reddito, ma indagando anche in quale misura il contributo atteso si traduca poi in un aiuto effettivo da parte delle famiglie. In una ricerca condotta in Gran Bretagna nel 1988 emergeva con molta forza che il contributo delle famiglie è spesso «disatteso» [Barr e Low 1998]. Anche per questa ragione diversi autori sostengono che sia preferibile sostituire il contributo alle famiglie con i prestiti d'onore.

Quest'ultima considerazione ci porta alla questione della scelta dello strumento con cui aiutare gli studenti.

#### *Un sistema di aiuti più evoluto: uno strumento misto*

Com'è noto, a causa di alcune caratteristiche della normativa, non è ancora stato possibile sviluppare nel nostro paese una politica di prestiti d'onore; d'altra parte si evince dall'esperienza internazionale un orientamento generale a favore di un *mix* di

borse e prestiti. Vi sono sia ragioni di principio che di opportunità a favore di questa scelta.

In primo luogo, il prestito rende meno pressante il problema della valutazione dei corretti costi di mantenimento, perché affida allo studente stesso la valutazione dei suoi bisogni, e rende anche meno drammatico il problema della valutazione del reddito familiare. Lo studente che ha mezzi finanziari propri, ancorché non risultanti dalla dichiarazione dei redditi, ha certamente minori incentivi a chiedere un prestito d'onore che una borsa di studio. Dunque il prestito si adatta maggiormente alle reali esigenze degli studenti.

Attualmente, circa il 12 % di tutti gli studenti riceve un sostegno monetario e la media nazionale di copertura degli idonei alla borsa di studio è pari a circa il 70%, con significative variazioni tra le regioni. Lo strumento del prestito consentirebbe di raggiungere una platea ben più ampia di studenti, a parità di spesa pubblica.

Il prestito d'onore, inoltre, oltre a responsabilizzare lo studente, incentiva, al contrario della borsa, la rapidità negli studi in quanto racchiude in sé un significato implicito di «impegno» dello studente e non di «assistenza».

Un sistema misto di borse e prestiti, quindi, potrebbe costituire una soluzione idonea anche per il caso italiano. Di ciò sarebbe bene ricordarsi anche nel corso di una eventuale revisione del dpcm e della legge sul diritto allo studio, tenendo conto che l'esperienza di riforma in altri paesi ha mostrato che è assai più facile, dal punto di vista politico, introdurre i prestiti durante una fase di espansione, del sistema di aiuti che non sostituendo questa forma di aiuto alle borse.

### *Il prestito IntesaBridge*

Nell'attesa di una ridefinizione del sistema nazionale di supporto agli studenti, si è dato l'avvio alla nuova sperimentazione predisposta dai Politecnici e da Banca Intesa. Questo finanziamento d'onore rappresenta una prima esperienza significativa di prestito agli studenti non sovvenzionato dallo Stato.

Questa nuova forma di prestito, anche al confronto con le esperienze straniere, rappresenta una assoluta novità. In realtà non si tratta di un vero e proprio prestito ma di un'apertura di conto corrente con possibilità di scoperto: questo rende lo strumento estremamente flessibile e assolutamente in linea con le richieste dello studente. Mentre

nei paesi europei che ricorrono al sistema di prestiti vengono accordati agli studenti degli importi fissi, IntesaBridge definisce solo un tetto di massima disponibilità, al di sotto del quale lo studente è libero di disporre come meglio crede. Questo aspetto, positivo per lo studente, ha rappresentato un elemento di criticità per la banca, che non conosce *a priori* a quanto ammonterà la disponibilità da concedere allo studente e quindi deve stimare il livello di approvvigionamento, e per i Politecnici, i quali devono stimare il totale erogato al fine di accantonare la quota destinata al fondo di garanzia e definire, per la restante parte del contributo, gli interventi a favore degli studenti.

In questa prima fase di sperimentazione, è stato effettuato un razionamento della domanda non solo in termini di categorie ammesse al prestito ma anche di numero totale di finanziamenti. La convenzione stipulata ha una durata annuale, ma, in caso di rinnovo, la sperimentazione verrà prolungata per ulteriori due anni, garantendo il prestito ad un totale di 500 studenti all'anno. In tal modo, anche a seguito dei dati della sperimentazione, è possibile studiare il sistema in un'ottica più ampliata, che coinvolga sistemi più complessi e di più grandi dimensioni come le realtà regionali o, meglio ancora, nazionali.

Il problema più rilevante riscontrato in un prestito non sovvenzionato dallo Stato è rappresentato dal tasso di interesse. Per IntesaBridge è stato previsto un tasso di interesse pari al 5,60%, probabilmente un onere troppo elevato in relazione alla popolazione di riferimento: gli studenti. In realtà, Banca Intesa, nel calcolare il valore del tasso, ha tenuto conto dei diversi fattori di rischio e ha definito il minimo valore che poteva offrire senza incorrere in perdite. Naturalmente tale tasso potrebbe, in assenza di sovvenzioni, rendere lo strumento poco interessante. Trattandosi di numeri contingentati, la banca avrebbe potuto farsi carico di un onere maggiore, ma, d'altra parte, avrebbe compromesso la ripetibilità dell'operazione. Bisogna però considerare che, nel calcolo dell'interesse e del rischio associato all'operazione, la banca ha comunque tenuto conto del target obiettivo: per gli studenti del Politecnico, caratterizzati da un tasso di occupabilità elevato, il rischio è notevolmente ridotto rispetto agli studenti provenienti da altre aree disciplinari. Il nuovo servizio finanziario risulta effettivamente ripetibile per tutti gli studenti? Non c'è da stupirsi se l'estensione del progetto ad altri atenei comporterebbe una variazione delle condizioni e un tasso più elevato.

Certamente il prestito IntesaBridge rappresenta, attualmente, la miglior offerta da parte del settore privato. In realtà, ciò dipende dalle particolari condizioni del prestito, che prevedono una garanzia fornita non dallo studente ma da terzi soggetti (i Politecnici e la Fondazione Cariplo). In quest'ottica, IntesaBridge è paragonabile ai prestiti finora concessi dalle aziende regionali. In particolare, si avvicina alla concessione dei prestiti ad opera delle aziende toscane. Per quanto riguarda i requisiti di merito, la fondamentale differenza è che il prestito degli enti regionali è rivolto agli studenti che soddisfano particolari requisiti ma non pone vincoli circa l'anno di iscrizione; IntesaBridge, invece, si rivolge a particolari categorie di studenti. In tal modo, l'intervento della Regione Toscana risulta infatti caratterizzato da un elevato livello di dono, se a questo aggiungiamo la possibilità di restituire il debito a partire dal trentasettesimo mese dall'ultima erogazione, in sessanta rate mensili. Estendere il prestito offerto dal settore privato a tutti gli studenti comporterebbe, invece, un onere maggiore sullo studente o un costo maggiore della eventuale sovvenzione. D'altra parte, la scelta di limitare le categorie di studenti al prestito è stata effettuata al fine di evitare l'indebitamento eccessivo per lo studente.

Nel tentativo di ripensare ad un nuovo sistema di supporto agli studenti non appare interessante la realtà straniera. Il Regno Unito, dopo una decennale esperienza di prestiti, ha reintrodotto le borse di studio e, una simile evoluzione aveva già caratterizzato il sistema tedesco. Appare sempre più evidente, allora, come un sistema misto di borsa di studio e prestito d'onore possa costituire una giusta soluzione per il finanziamento degli studenti. D'altra parte, il nostro sistema già prevede una forma mista di intervento: con l'ultimo dpcm, infatti, i nuovi immatricolati, beneficiari di borsa di studio devono restituire il sussidio se non rispettano i requisiti: si ha quindi una valutazione *ex-post* del merito dello studente che trasforma l'aiuto in un *performance loan*. Altre sperimentazioni sono attualmente in atto: grazie al decreto legge n. 212/02, coordinato con legge di conversione n. 276/02 «Misure urgenti per la scuola le università la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale», è possibile la sperimentazione di progetti concordati tra regioni e Ministero. In questo contesto alcune regioni stanno già muovendo i primi passi (Toscana, Lombardia) e, si spera, ben presto possano essere seguite. La strada da seguire resta comunque quella di

un sistema misto di borsa di studio e prestiti che possa raggiungere tutti gli studenti e che veda nello Stato il soggetto che fornisce le garanzie e le condizioni di tasso agevolate.

## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV.  
2000 *Nuove strategie per il diritto allo studio universitario*, Atti del convegno nazionale dell'Andisu, Ferrara, 5 - 6 ottobre 2000, Ferrara, I quaderni del trentaquattro.
- Ando, A. e Modigliani, F.  
1963 «The Life Cycle Hypothesis of Savings: Aggregate Implications and Tests», in *American Economic Review*, vol. 53, pp. 5584.
- A.T. Kearney  
2003 *La sviluppo del capitale umano per la coesione sociale e la competitività nell'Unione Europea*, in corso di pubblicazione.
- Barclays  
2001 *Barclays estimate total UK student debt at £4.85 Billion*, Press Release.
- Barr, N e Low, W.  
1998 *Student Grant e Student Poverty*, Discussion Paper Welfare State Programm /28, Londra,
- Becker, G. S.  
1964 «*Human Capital*», in National Bureau of Economic Research, New York, Columbia University Press.
- Beltratti, A.  
2000 *I mercati finanziari. Funzionamento e strumenti di gestione.*, Roma, Carocci Editore.
- Bin, R. e Benelli, F.  
2002 *Il diritto allo studio universitario: dall'esperienza pregressa alle prospettive future*, paper presentato al Convegno Nazionale dell'Andisu «Il governo del diritto allo studio universitario nel nuovo ordinamento regionale», Ferrara, 29 novembre 2002.
- Blaug. M.  
1967 *Economics Aspects of Vouchers for Education*, in A. Beales, E. West, D. Veale, *Education: A Framwork for Choice*, London, Institute for Economic Affairs.
- BMBF  
2002 *Ausbildungsförderung BAföG, Bildungskredit und Stipendien*, Bonn, BMBF publik.

- Bosi, P.  
2000 *Corso di Scienza delle finanze*, Bologna, il Mulino.
- Callender, C.  
2003 *The changing nature of student financial support in the UK and its consequences for widening participation*, relazione presentata al convegno «I costi di mantenimento degli studenti universitari in Piemonte. I risultati della ricerca a confronto con altri casi di studio», Torino, 9 maggio 2003.
- Catalano, G.  
1998 «Il diritto allo studio in Italia», in Deutsches Studentenwerk, 1998.  
2002 Relazione presentata al convegno *Il diritto allo studio nell'università che cambia*, Ceur, Roma, 28 novembre 2001, in Violini, L. (a cura di) 2002.  
2003 «La valutazione dei costi di mantenimento agli studi universitari: un aspetto strategico delle politiche di sostegno», in Laudisa, F. 2003.
- Catalano, G. et al.  
1993 *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, Milano, FrancoAngeli.
- Catalano, G. e Fiegna, G. (a cura di)  
2003 *La valutazione del costo degli studi universitari in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Catalano, G. e Figà Talamanca, A. (a cura di)  
2002 *Euro Student. Le condizioni di vita e di studio degli studenti universitari italiani*, Bologna, il Mulino.
- Catalano, G. e Silvestri, P.  
1999 «Regolazione e competizione nel sistema universitario. Effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento», in Fabbri D. e Fiorentini G. (a cura di), *Regolamentazione e finanziamento dei servizi pubblici*, Roma, Carocci Editore.
- Comba, E.  
2002 *I prestiti d'onore*, tesi di laurea, Torino, facoltà di Economia, Università degli studi di Torino.
- Consorzio interuniversitario AlmaLaurea (a cura di)  
2003b *Profilo dei laureati 2002*, Bologna, Consorzio interuniversitario AlmaLaurea.  
2003 *Condizione occupazionale dei laureati. Indagine 2002*, Bologna, Consorzio interuniversitario AlmaLaurea.

- Commissione Europea-Eurydice  
1999 *Questioni chiave dell'istruzione. Il sostegno finanziario agli studenti dell'istruzione superiore in Europa. Tendenze e dibattiti*, Lussemburgo, Unione Europea.
- Crosetti, A.  
2003 «Il diritto allo studio e l'amministrazione: profili evolutivi», in Genta, E. (a cura di), 2003.
- Department of Education and Skills  
2002 *Financial Support for Higher Education and Skills in 2002/03. A Guide.*  
2003 *The Future of Higher Education*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Education and Skills by Command of Her Majesty.
- Deutsches Studentenwerk  
1998 *Recenti sviluppi nelle politiche per il diritto allo studio nei paesi dell'Unione Europea*, Roma, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica.  
2002 *Jahresbericht 2001*, Bonn-Berlino.
- Frank, R.  
1995 «Consumption Externalities and the Financing of Social Services», in V. Fuchs (ed.), *Individual and Social Responsibility*, Chicago, University of Chicago Press.
- Friedman, M.  
1957 *A Theory of Consumption Function*, Princeton, Princeton University Press.  
1962 *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago.  
1968 «The Higher Schooling in America», *Public Interest*, n. 11, Spring, pp. 108-112.  
1975 *There's No Such Thing as Free Lunch*, Open Court, LaSalle.
- Genta, E. (a cura di)  
2003 *Il diritto allo studio universitario. Radici e prospettive*, Savigliano, L'Artistica Editrice.
- Giarda, P.  
2002 *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?*, relazione presentata alla 43<sup>a</sup> riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti, Ferrara, ottobre 2002.
- Glennerster, H.  
1991 «Quasi-Markets for Education?», in *Economic Journal*, vol. 101, pp. 1268-1276.
- Glennerster, H. Merrett, S. e Wilson, G.  
1968 «A Graduate Tax», in *Higher Education Review*, vol. 1, pp. 26-36.

- Gorman, T.  
1986 «Why voucher are a good thing», in *Education*, n. 167, p. 587.
- Hansmann, H.  
1995 «Organization of production in the Human Services», in V. Fuchs (ed.) *Individual and Social Responsibility*, Chicago, University of Chicago.
- Irer  
2001b *I costi di mantenimento agli studenti universitari*, Milano.  
2001 *L'istruzione superiore: i prestiti per il mantenimento degli studenti*, Milano.  
1996 *Indagine sui costi di mantenimento agli studi universitari in Lombardia*, Milano.
- Istat  
2003 *Università e lavoro: statistiche per orientarsi*, [www.istat.it](http://www.istat.it)
- Kelly, A.  
1989 «How will a voucher scheme increase access?», in Sexton, S., *Funding and Management of Higher Education*, Warlingham, Institute of Economic Affairs.
- Jencks, C.  
1970 *Education Vouchers: A Report on Financing Elementary Education by Grants to Parents*, Cambridge, Centre for the Study of Policy.
- Johnes, G.  
1993 *The Economics of Education*, Basingstoke, Macmillan. (edizione italiana, *Economia dell'istruzione*, Bologna, il Mulino, 2000).
- Johnstone, D. B.  
1986 *Sharing the Costs of Higher Education. Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States*, New York, College Entrance Examination Board.
- Kotler *et al.*  
2001 *Principi di marketing*, Torino, ISEDI.
- Lal, D.  
1989 *Nationalised Universities: Paradox of the Privatisation Age*, London, Centre for Policy study.
- Laudisa, F.  
2002 *Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE. Tre casi di studio: Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia*, Torino, Osservatorio Regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario, Regione Piemonte, Corep.

- 2003 *I costi di mantenimento degli studenti universitari in Piemonte*, Torino, Osservatorio Regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario, Regione Piemonte, Corep.
- Le Grand, J.  
1982 *The Strategy of Equality. Redistribution and Social Services*, London, Allen & Unwin.
- Liera, M. e Beltratti, A.  
2000 *Capire la borsa. Guida all'investimento azionario globale nell'era di Internet*, Milano, IlSole24Ore.
- Metelli, F.  
1999 *Il rischio finanziario. Origine e strumento derivati di gestione. Tassi di interesse, cambi, materie prime e titoli.*, Milano, IlSole24Ore.
- Mincer, J.  
1989 *Human Capital Responses to Technical Change in the Labour Market*, working paper National Bureau of Economic Research, n. 3207.
- Mincer, J. e Polachek, S.  
1974 «Family Investment in Human Capital: Earnings of Women», in *Journal of Political Economy*, vol. 82, part II, S76-S108.
- Miur  
2001 *Le Borse di Studio in Italia e all'Estero. Guida informativa per studenti laureati italiani e stranieri*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Mora, J. Solà e Vilalta, J. M.  
2000 *Becas y ayudas a los estudiantes universitarios en Europa*, Barcelona, Cuadernos de gestión universitaria.
- Musgrave, R. A. e Musgrave, P. A.  
1982 *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.
- Neal, D. e Johnson, W.  
1995 *The Role of Pre-Market factors in Black-White Wage Difference*, working paper National Bureau of Economic Research, n. 5124.
- Oates, W.  
1972 *Fiscal Federalism*, New York, Halcourt Brace Jovanovich.  
2002 *Fiscal Federalism and European Union: Some Reflections*, relazione presentata alla 14<sup>a</sup> riunione scientifica della Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia, ottobre 2002.
- OCDE

- 2002 *Education at a glance. OECD indicators 2002*, Paris, OECD.
- Peacock, A. T. e Wiseman, J.  
1964 *Education for Democrats*, London, Institute for Economic Affairs.
- Piore, M.  
1975 *Notes For a Theory of Labour Market Stratification*, in R. Edward, M. Reich, D. Gordon, (eds.), *Labour Market Segmentation*, D.C. Heath, Lexington.
- Poggi, A.  
2002 «Il diritto allo studio fra Stato, regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa», in Violini, C. (a cura di), 2002.  
2003 «Il diritto allo studio fra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa», in Genta, R. (a cura di), 2003.
- Poterba J.  
1994 *Government intervention in the markets for education and health care: how and why?*, working paper National Bureau of Economic Research, n. 4916.
- Praussello, F. e Marenco, M.  
1996 *Economia dell'istruzione e del capitale umano*, Bari, Laterza.
- Ravazzi, P.  
1993 *Il sistema economica. Teoria micro e macroeconomica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Regione Toscana, Università degli studi di Pisa, Firenze e Siena  
1998 *Stima dei costi di mantenimento agli studi degli studenti universitari iscritti negli atenei toscani. Rapporto finale di ricerca*, Pisa, Seu.
- Rosboch, M.  
2003 «Il diritto allo studio universitario dalla Costituzione all'epoca delle autonomie», in Genta, E. (a cura di), 2003.
- Studentenwerk Bonn  
2002 *Geschäftsbericht 2001*, Bonn.
- Schultz, T. W.  
1972 «Optimal Investment in College Instruction: Equity and Efficiency», in *Journal of Political Economy*, vol 80, n. 3, pp. 2-30.
- Tedeschi, P.  
1994 *Capitale umano*, in S. Zamagni, *Enciclopedia dell'impresa*, vol. I, *Economia Politica*, Torino, Utet.

- Thurow L.  
1975 *Generating Inequality*, New York, Basic Books.
- Vaizey, J.  
1962 *The Economics of Education*, London, Faber & Faber.
- Vining, A e Boardman, A.  
1993 «Ownership vs Competition: Efficiency in Public Enterprise», in *Public choice*, vol. 73, 205-239.
- Violini, L. (a cura di)  
2002 *Il diritto allo studio nell'università che cambia*, Atti del convegno per il decennale della Fondazione Ceur, Roma, 28 novembre 2001, Milano, Giuffrè Editore.
- Windham, D. M.  
1972 «The Efficiency/Equity Quandry and Higher Education Finance», in *Review of Educational Research*, vol. 42, n. 4, pp. 541-560.
- West, E.  
1967 «Tom Paine's voucher scheme for public education», in *Southern Economic Journal*, n. 33, pp. 378-382.  
1970 *Education and the State*, London, Institute for Economic Affairs.
- World Bank  
1995 *World development Report: Worker in an Integrating World*, New York, Oxford University Press.
- Woodhall, M.  
1989 «International Experience of Financial Support for students: Recent Trends and Developments», in M. Woodhall, (ed.), *Financial Support for Students: Grant, Loans or Graduate Tax?*, London, Kogan Page.
- Zeckhauser, R.  
1986 «The Muddled Responsibilities of Public and Private America», in Knowlton, W. and Zeckhauser, R. (eds), *America Society: Public and Private Responsibilities*, Cambridge, Ballinger Publishing Company.