

## 5. Uno sguardo all'attuazione del diritto allo studio nei paesi OCSE

Questo capitolo contiene un breve cenno sui sistemi di sostegno finanziario agli studenti attuati in alcuni paesi OCSE. Sono quindi messi a confronto i *tipi* di intervento previsti, la *spesa* investita in aiuti finanziari, gli *studenti beneficiari* e i *criteri* adottati per la concessione dei benefici, nelle diverse realtà nazionali.

Le fonti utilizzate sono state principalmente due: i dati OCSE 2000-2001,<sup>1</sup> relativi rispettivamente al 1997 e 1998, e i dati raccolti dal *Deutsches Studentenwerk* – l'organismo nazionale tedesco preposto al coordinamento degli interventi per il diritto allo studio, che nel 1997 ha realizzato una ricerca comparativa sui sistemi di sostegno agli studenti in Europa.<sup>2</sup>

Questi dati presentano il limite di non essere recentissimi, tuttavia è plausibile ritenere che i modelli di sostegno adottati dai vari Paesi non abbiano subito grosse modifiche negli ultimi anni, e che sotto questo profilo le informazioni fornite siano ancora attuali.<sup>3</sup>

### 5.1. Le tipologie di intervento

Il sostegno agli studenti nei paesi OCSE avviene attraverso la combinazione di diverse forme di intervento: aiuti finanziari diretti per supportare i costi di mantenimento e di iscrizione (come borse di studio e prestiti); contributi monetari o in forma di servizi che rispondono a specifici bisogni (si pensi a quelli per alloggio o per servizi di trasporto); concessioni alle famiglie (assegni familiari e/o detrazioni dalle tasse).

La tipologia di sostegno adottata da ciascun paese, ovvero la rilevanza attribuita ad un intervento piuttosto che a un altro, risente – come ha ben evidenziato la ricerca condotta dal *Deutsches Studentenwerk* – del ruolo attribuito dalle disposizioni legislative ai genitori, nei confronti dei figli studenti (obbligo di mantenimento *versus* indipendenza).

Nei paesi in cui la legislazione prevede l'obbligo dei genitori al mantenimento dei figli agli studi, viene tendenzialmente assegnata una maggior importanza alle misure di perequazione degli oneri a carico delle famiglie (assegni familiari e detrazioni da imposta): l'intervento statale in queste nazioni è fondamentalmente concepito come sostegno alle famiglie nel compiere il dovere di mantenimento. Viceversa, nei paesi in cui tale obbligo non esiste, sono sostanzialmente assenti ulteriori trasferimenti statali rispetto a quelli concessi direttamente agli studenti.

L'esistenza o meno dell'obbligo giuridico al mantenimento ha, dunque, delle ripercussioni sul sistema di sostegno agli studenti, sia in termini di interventi che di condizioni per accedervi, come si vedrà in seguito, tanto che sono stati distinti su questa base due modelli di supporto, un modello scandinavo, riconducibile ai paesi del nord Europa (dove l'obbligo non è previsto), e un modello dell'Europa centrale e sud-orientale (dove l'obbligo è presente).

Un quadro dei tipi di intervento attuati nei vari Paesi è riportato nella tabella 5.1, che indica come i sistemi siano sempre misti, ovvero prevedano più strumenti di supporto. I due principalmente utilizzati sono i prestiti e le borse di studio, i quali costituiscono più dei ¾ degli interventi in tutti i Paesi.

Come appare dalla figura 1, i prestiti hanno un ruolo prevalente rispetto ai sussidi – intesi come interventi non restituibili e comprendenti borse di studio, contributi specifici in denaro o servizi, e assegni familiari – esclusivamente in Norvegia, Olanda e Svezia; anche in Finlandia sono correntemente e ampiamente utilizzati, ne usufruiscono il 40% degli studenti, sebbene non emerga dal grafico, poiché vengono concessi dalle banche con una garanzia del governo che il rimborso avvenga entro un periodo di 30 anni.

I prestiti, inoltre, sono adottati da almeno 8 nazioni su 12 esaminate; uno schema riepilogativo sulla loro applicazione e sulle condizioni di erogazione si fornisce nella tabella 5.2.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> OECD, *Education at Glance*, Paris, edizioni 2000 e 2001.

<sup>2</sup> MURST, Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, *Recenti sviluppi nelle politiche per il diritto allo studio nei Paesi dell'Unione Europea*, Deutsches Studentenwerk (a cura di), 1998.

<sup>3</sup> Ciò è stato verificato attraverso le Guide dello studente 2001/02 di alcuni Paesi e la pubblicazione *Questioni chiave dell'istruzione, // sostegno finanziario agli studenti dell'istruzione superiore in Europa*, vol. 1, Commissione Europea, 1999.

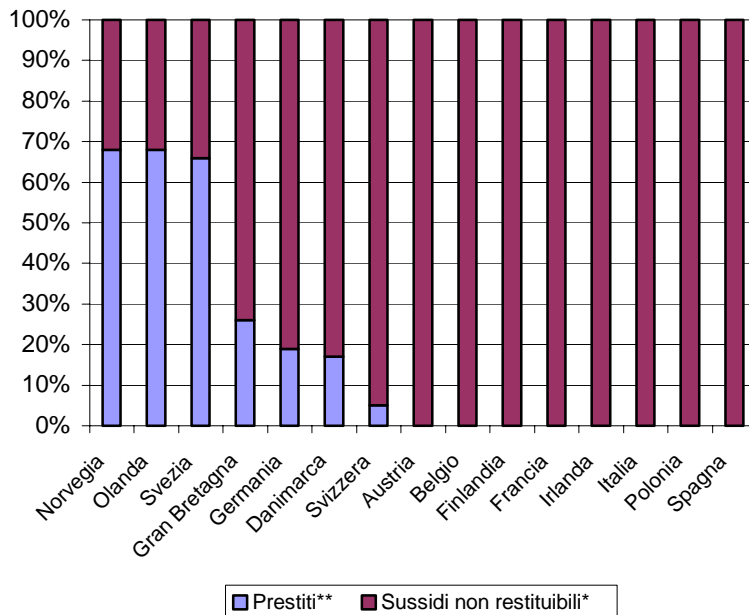
<sup>4</sup> Si precisa che in Francia i prestiti sono attualmente praticati.

Tab. 5.1 – I tipi di sussidi pubblici previsti in alcuni paesi OCSE per sostenere gli studenti (1997)

	Danimarca	Finlandia	Francia	Germania	Gran Bretagna	Irlanda	Italia	Norvegia	Olanda	Polonia	Svezia	Svizzera
● Il sussidio esiste - Il sussidio non esiste												
<b>Borse di studio</b>												
Borse di studio destinate al pagamento delle tasse di iscrizione	-	-	●	-	●	●	●	-	-	●	-	-
Borse di studio per scopi generali	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
<b>Sussidi specifici in denaro o beni</b>												
Alloggio	-	●	●	●	●	-	●	●	-	-	-	-
Contributi di trasporto	-	●	-	●	●	-	-	●	●	-	-	-
Contributi per spese mediche	-	-	-	●	●	-	-	●	-	-	-	●
Contributi per libri	-	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-	-
Contributi per scopi ricreativi e sociali	-	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-	-
Altri contributi	-	●	●	●	-	-	●	●	-	-	-	-
Contributi per studi all'estero	-	●	-	●	-	-	●	●	-	-	●	●
<b>Assegni familiari</b>	-	-	●	●	●	●	-	-	-	-	-	●
<b>Prestiti</b>												
Prestiti per scopi generali	●	-	-	●	●	-	-	●	●	-	●	●
Sussidi o garanzie del governo per i prestiti d'onore concessi da istituti privati	-	●	-	●	-	-	-	-	-	-	-	●
<b>Agevolazioni fiscali</b>	-	●	●	●	-	-	●	-	-	●	-	●

Fonte: OCSE 2000

Fig. 5.1 - Percentuale di prestiti e di sussidi non restituibili sul totale degli aiuti finanziari per istruzione universitaria (1997)



\* Nei sussidi non restituibili sono incluse le borse di studio, i sussidi specifici in denaro o beni, e gli assegni familiari, mentre non comprendono le detrazioni da tasse.

\*\* La percentuale di prestiti non tiene conto dei rimborsi.

Fonte: OCSE 2000

Tab. 5.2 – Le condizioni dei prestiti d'onore in alcuni Paesi dell'Unione Europea (1997)

	Prestiti	Erogatore	Interessi	Tasso d'interesse	Inizio del rimborso	Note
<b>Austria</b>	No	-	-	-	-	Le borse di studio devono essere rimborsate se non si prosegue in maniera soddisfacente gli studi
<b>Belgio</b>	No	-	-	-	-	Gli studenti che interrompono gli studi sono costretti a convertire le borse di studio in prestiti.
<b>Danimarca</b>	Sì	Stato	sì	Durante gli studi il 4%; dopo il completamento è indicizzato al tasso minimo sui prestiti della banca centrale danese (attualmente 3-4 %)	Un anno dopo il completamento degli studi.	
<b>Finlandia</b>	Sì	Banche private	sì	I prestiti sono concessi a tassi e condizioni di mercato; gli interessi decorrono già durante gli studi.	Lo studente e la banca si accordano circa le condizioni di rimborso e gli interessi.	Lo Stato fornisce una garanzia trentennale sui prestiti.
<b>Francia*</b>	No	-	-	-	-	Le borse di studio dei corsi di specializzazione e quelle attribuite per merito sono convertite in prestiti in caso di risultati accademici insufficienti.
<b>Germania</b>	Sì	Stato	no	-	Cinque anni dopo la fine del periodo massimo di sostegno.	Il sostegno è fornito per metà come borsa e per metà come prestito. Dopo la fine del periodo massimo di sostegno lo studente può ricorrere ad un prestito bancario oneroso.
<b>Gran Bretagna</b>	Sì	Student Loan Company**	sì	Indicizzato annualmente in base al tasso di inflazione. Gli interessi vengono calcolati già durante gli studi.	Nell'aprile dell'anno successivo al completamento degli studi.	
<b>Irlanda</b>	No	-	-	-	-	
<b>Italia</b>	Sì	-	-	-	-	I prestiti sono legislativamente previsti ma non ancora effettivamente praticati, se non in sporadici casi.
<b>Olanda</b>	Sì	Stato	sì	Durante gli studi sono del 6,6%; dopo il completamento dei corsi il tasso di interesse viene calcolato in base a quello sui prestiti pubblici più l'1,15%.	Due anni dopo il completamento dei corsi.	Vengono concesse una somma base ed una somma integrativa correlata al reddito familiare in forma di prestito che, tenuto conto dei risultati accademici, potranno essere convertite in borsa di studio.
<b>Spagna</b>	No	-	-	-	-	
<b>Svezia</b>	Sì	Stato	sì	Gli interessi vengono già calcolati durante gli studi (6,1%).	Un anno dopo il completamento dei corsi.	
<b>Svizzera</b>	Sì	Cantoni		I cantoni concedono per lo più prestiti ad interesse zero durante gli studi. Al termine degli studi, il prestito è rimborsato ad un tasso di interesse del 4-5%.		

\*Attualmente prevede i prestiti d'onore, seppure sono limitatamente diffusi.

\*\*Società per prestiti agli studenti

Fonte: Deutsches Studentwerk, 1998

Particolarmente interessante è il caso dei Paesi Bassi che applica il principio 'prestito quindi borsa': a tutti gli studenti viene erogata una somma base, mentre è fornita in base al reddito familiare una somma supplementare; coloro che non hanno diritto alla somma supplementare, perché superano un certo livello di reddito, possono richiedere un prestito integrativo di ammontare pari alla borsa supplementare. Le somme erogate (base e supplementare) sono convertite in borse non rimborsabili solo se lo studente soddisfa i requisiti di merito.

In Italia i prestiti sono legislativamente previsti dal 1991 (L. 390/91), ma non ancora effettivamente praticati, se non in sporadici casi.

I contributi finanziari sono principalmente finalizzati a supportare i costi di mantenimento degli studenti, ovvero sono spesi soprattutto al di fuori delle istituzioni universitarie e in un paese su due, tra quelli OCSE esaminati, esclusivamente al di fuori. Soltanto nelle nazioni in cui i costi di iscrizione risultano piuttosto elevati essi rappresentano un significativo aiuto per pagare le tasse di iscrizione: in Gran Bretagna più del 10% della spesa per sussidi è destinata al pagamento delle tasse universitarie.<sup>5</sup>

## 5.2. La spesa per gli interventi

La spesa per supportare i costi degli studenti universitari nel 1998 ha costituito in media, nei paesi OCSE analizzati, il 18% della spesa complessiva per istruzione universitaria.<sup>6</sup> Le realtà che hanno speso maggiormente per interventi a favore degli studenti sono la Gran Bretagna, la Danimarca e la Svezia – oltre un terzo dei loro *budgets* – e più in generale quelle nazioni che prevedono l'utilizzo di prestiti (Fig. 5.2).<sup>7</sup> Tale spesa, tuttavia, è indicata al lordo delle restituzioni e degli interessi pagati dagli studenti e/o famiglie contraenti, se queste voci fossero sottratte l'ammontare speso risulterebbe certamente inferiore.

I sostenitori dei prestiti sottolineano appunto quale merito di questo tipo di intervento il suo parziale autofinanziamento, nel senso che parte del programma è sovvenzionato dai rimborsi, consentendo così l'accessibilità ad un maggior numero di studenti. Quantificare la spesa effettiva per l'erogazione di prestiti è però piuttosto difficile poiché i rimborsi avvengono nel corso di molti anni successivi al momento della contrazione.

L'Italia nel 1998 si è collocata, seppure di poco, al di sopra della media con una spesa per il diritto allo studio pari al 19% sul totale della spesa per formazione universitaria; da sottolineare i 6 punti percentuali in più rispetto al 1997, quando invece essa era considerevolmente inferiore alla media (Fig. 5.3).

Dal confronto tra il 1997 e il 1998 appare confermato che i paesi afferenti al modello scandinavo, nonostante una flessione della spesa in Norvegia e Danimarca, sono le nazioni che investono di più in aiuti finanziari. Ciò è riconducibile a due ordini di motivi:

- è maggiore l'importo erogato per studente universitario: come si nota dalla figura 5.4 la spesa media per interventi finanziari per studente universitario (calcolata su tutti gli iscritti, compresi quelli che non ricevono alcun sussidio) in Danimarca, Norvegia e Svezia, supera i 4.000 dollari (circa 9 milioni di lire) contro i 400 dollari (poco più di 800.000 lire) di Polonia, Portogallo, Spagna, Italia, Svizzera e Francia;<sup>8</sup>
- è più ampio il numero di beneficiari (Fig. 5.5).

---

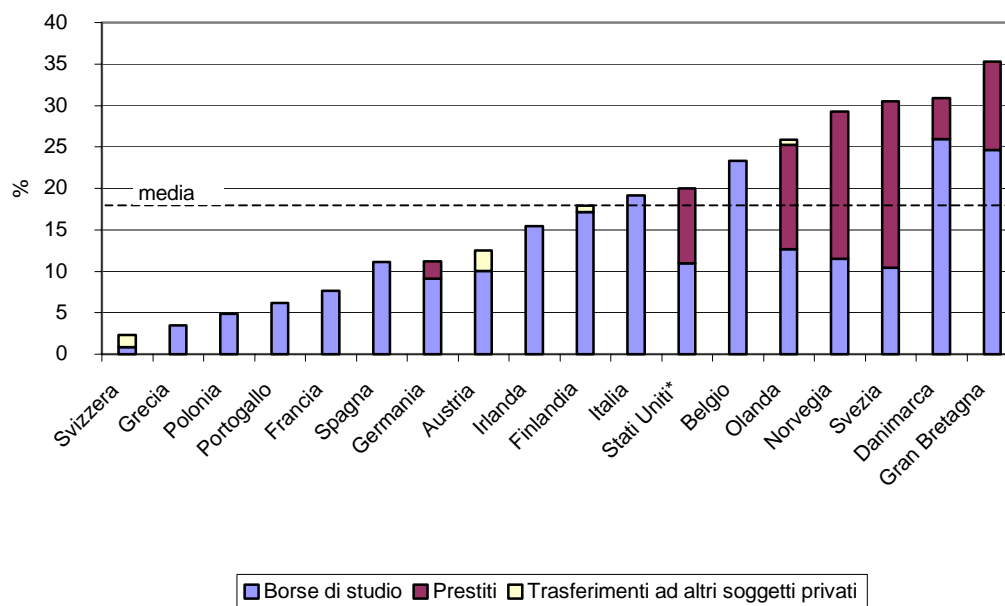
<sup>5</sup> Si osservi la tabella 39 in Appendice.

<sup>6</sup> Per conoscere la percentuale di trasferimenti finanziari per istruzione universitaria a soggetti privati sul PIL, si veda tabella 25 in Appendice.

<sup>7</sup> Nella figura 1 in Appendice si riporta la spesa per interventi a favore degli studenti, distinta per tipologia, relativa al 1997.

<sup>8</sup> L'OCSE non riporta il dato italiano, ma in base ad una stima effettuata dall'Osservatorio si può affermare che in Italia nel 1999 la spesa si è aggirata intorno alle 950.000 lire per studente iscritto in corso (non includendo l'ammontare risultante dalle agevolazioni fiscali).

Fig. 5.2 - La spesa per aiuti finanziari alle famiglie e agli studenti in percentuale sulla spesa complessiva per istruzione universitaria, distinta per tipo di contributo (1998)

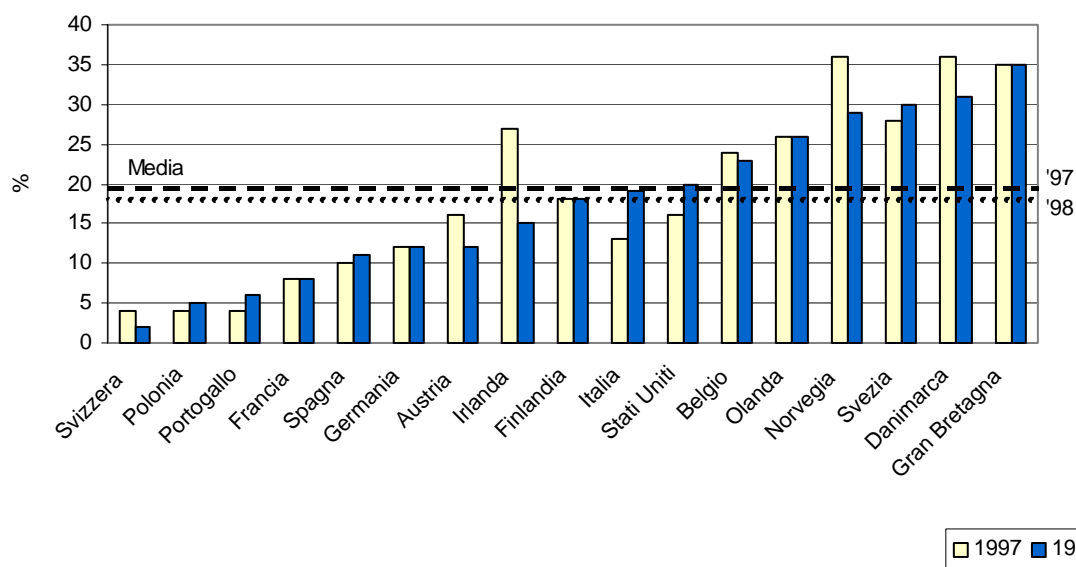


\* La spesa degli Stati Uniti comprende anche quella per interventi a supporto degli studenti della scuola secondaria superiore.

Nota: Nei *trasferimenti ad altri soggetti privati* sono inclusi i trasferimenti statali agli Enti privati che erogano prestiti con la garanzia del Governo. La spesa per borse di studio include la spesa per assegni familiari e altri specifici sussidi, ma esclude le detrazioni fiscali.

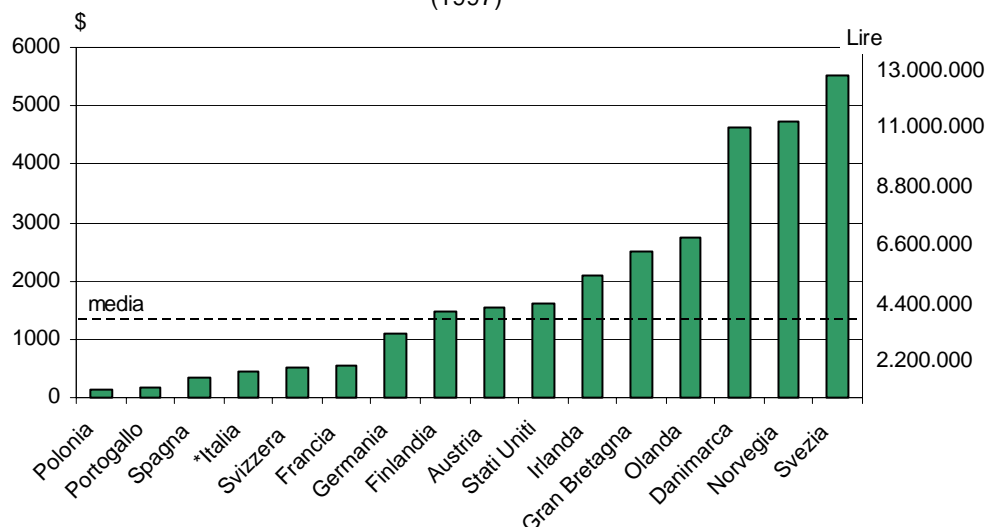
Fonte: OCSE 2001

Fig. 5.3 - La spesa per aiuti finanziari a soggetti privati in percentuale sulla spesa totale per istruzione universitaria, 1997-1998



Fonte: OCSE 2000-2001

Fig. 5.4 - Importo medio degli aiuti finanziari per studente universitario (1997)



\* Dato stimato dall'Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, relativo all'anno 1999.

Fonte: OCSE 2000

### 5.3. Gli studenti beneficiari

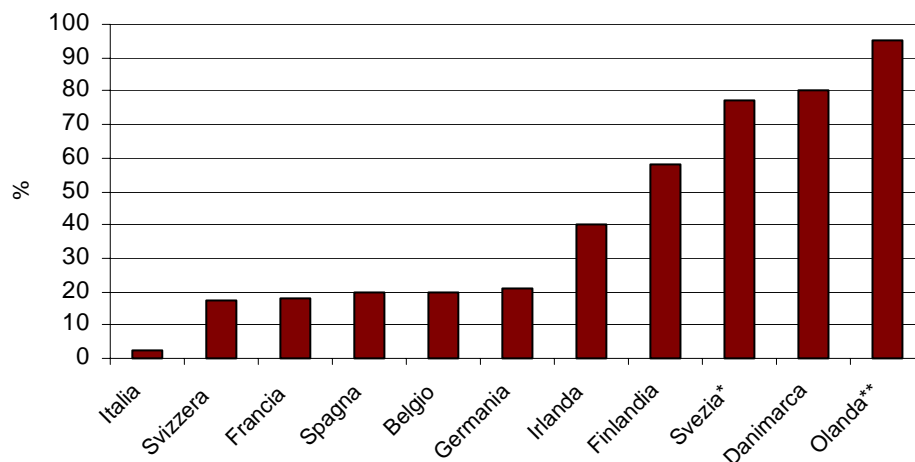
La percentuale di studenti che usufruiscono di sostegno pubblico sul totale degli studenti universitari, nelle diverse nazioni, si rileva dalla figura 5.4, la quale evidenzia che nei paesi del Nord Europa beneficiano di supporto una più ampia fetta di studenti, oltre il 50% con punte dell'80-90%; in tutti gli altri casi, ad eccezione dell'Irlanda, ricevono assistenza circa un quinto degli studenti.

L'ampiezza del numero di beneficiari nei Paesi scandinavi si spiega con il fatto che l'erogazione del sostegno non è subordinato al reddito familiare, il che è a sua volta riconducibile all'assenza dell'obbligo dei genitori al mantenimento, per cui lo Stato si fa direttamente carico delle necessità degli studenti con una assistenza di tipo universalistico.

D'altra parte, Finlandia, Svezia, Danimarca adottano dei meccanismi che regolano l'accesso all'istruzione universitaria in base al numero dei posti disponibili, per cui gli studenti sono selezionati all'ingresso attraverso test di ammissione e/o in considerazione dei loro risultati accademici: questo sistema permette ai paesi che lo applicano di supportare, e investire (a monte) negli studenti più preparati e meritevoli.

L'Italia nel 1997 risulta avere la più bassa percentuale di beneficiari, poco più del 2%, ma nell'a.a. 99/00 la percentuale di studenti che ha usufruito di borsa di studio sugli iscritti in corso è stata pari al 12% (*Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario*, 2001). Purtroppo mancano dati aggiornati che consentano di fotografare ad oggi la situazione del nostro paese rispetto agli altri.

Fig. 5.4 - La percentuale di studenti beneficiari di sostegno pubblico sul totale della popolazione studentesca (1997)



\* Il dato include solo i beneficiari di borse di studio; la quota di studenti che beneficiano del sostegno è più alta se si tenesse conto dei prestiti.

\*\* Dato relativo all'importo base concesso non correlato al reddito familiare.

Fonte: *Deutsches Studentwerk*, 1998

#### 5.4. I criteri utilizzati per la concessione dei benefici

I criteri su cui si basa la concessione e l'ammontare degli aiuti sono legati quasi sempre al reddito familiare, soprattutto nelle nazioni in cui gli interventi sono intesi come un mezzo per ridurre le disparità sociali e permettere l'accesso all'istruzione anche agli studenti economicamente più svantaggiati. Un secondo fattore spesso tenuto conto è il merito scolastico, ovvero il progresso negli studi (ad eccezione che in Gran Bretagna). Infine, in pochissimi Paesi, tra cui Germania e Svezia, si prende in esame anche l'età: superato un certo limite non è possibile fare domanda di sussidio.

Uno schema sintetico dei criteri vigenti per la concessione delle borse di studio nei diversi paesi è contenuto nella tabella 5.3.

Anche nella definizione dei criteri per stabilire l'idoneità ai benefici, si rilevano delle profonde differenze tra i paesi del Nord Europa e quelli in cui vige l'obbligo normativo dei genitori al mantenimento dei figli agli studi.

In Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia, e in parte Olanda, dove gli studenti sono considerati adulti autonomi, non a carico delle loro famiglie, il sostegno allo studio viene garantito indipendentemente dal reddito e, per quanto possibile, si prefigge di coprire interamente i costi di mantenimento. Questi sistemi generalmente tengono conto del reddito dello studente, ma con livelli soglia molto alti, ciò comporta che solo pochi sono esclusi dai benefici.

In Belgio, Germania, Francia, Italia, Austria e Svizzera, invece, dove gli interventi hanno lo scopo di mettere la famiglia in grado di mantenere i figli allo studio, l'accesso ai sussidi, così come l'ammontare, è condizionato al reddito familiare.

Delle situazioni particolari si riscontrano in Irlanda, Spagna e Regno Unito, in quanto pur non esistendo l'obbligo al mantenimento, i sistemi di sostegno sono correlati al reddito familiare.

Le modalità di valutazione della condizione economica della famiglia sono più o meno articolate, ma di norma tengono conto oltre che del reddito del nucleo familiare, del numero di figli e talvolta anche della situazione patrimoniale. Nel caso in cui lo studente dimostri di essere economicamente indipendente dalla famiglia, vale a dire formi un nucleo a se stante, allora è preso in esame solo la sua condizione economica.

In conclusione, dal confronto dei sistemi di sostegno nei diversi Paesi, si osserva che gli aiuti agli studenti vengono forniti attraverso diversi strumenti, sia direttamente (borse di studio, prestiti, contributi per specifici scopi) che indirettamente (detrazioni da tasse e assegni familiari). Le due forme principalmente utilizzate in tutti i Paesi sono comunque le borse di studio e i prestiti (fanno eccezione la Francia, la Germania e Svizzera).

L'importanza attribuita all'assistenza indiretta, in confronto a quella diretta, i requisiti di accesso al sostegno (in base al reddito familiare o no) e, di conseguenza, l'ampiezza del numero di beneficiari, risentono della legislazione vigente in materia di obbligo dei genitori al mantenimento dei figli agli studi. Su questa base sono stati identificati due modelli di sostegno:

- il modello 'scandinavo', comprendente i paesi del nord Europa, nei quali è assente l'obbligo al mantenimento per cui lo Stato si fa direttamente carico delle necessità degli studenti; in queste realtà il sostegno è garantito a prescindere dal reddito familiare e tendenzialmente copre interamente i costi di mantenimento, quindi l'importo elargito è molto alto (erogato spesso sotto forma di prestito);
- il modello dei paesi del centro e sud Europa, in cui è previsto l'obbligo al mantenimento, dove i criteri per accedere agli aiuti sono condizionati al reddito familiare e pertanto gli studenti beneficiari sono in numero limitato, usufruiscono di un importo minore, tendenzialmente concesso tramite borsa di studio.

Naturalmente non si tratta di una regola rigida, basti pensare al caso della Gran Bretagna, dove nonostante l'assenza dell'obbligo al mantenimento, il sistema è correlato al reddito familiare e vi è una alta percentuale di studenti che beneficiano di un elevato ammontare.



Tab. 5.3 – Le condizioni di idoneità per le borse di studio nei diversi Paesi (1997)

	Limiti di età	Requisiti di merito	Idoneità dipendente da:			Note
			Reddito dello studente	Reddito dei genitori	Reddito del coniuge	
<b>Austria</b>		sì	sì	sì	sì	
<b>Belgio</b>	Nessuno	sì	sì	sì	sì	
<b>Danimarca</b>	Nessuno	sì	sì	no	no	
<b>Finlandia</b>	Nessuno	sì	sì	no	no	Se lo studente riceve sussidi di disoccupazione, una pensione, assegni per figli a carico o altri sussidi, non ha diritto alla borsa di studio. Per gli studenti che vivono a casa o di età compresa tra 18 e 20 anni, la borsa può dipendere dal reddito dei genitori.
<b>Francia</b>	Vedi nota	sì	sì	sì	sì	Gli studenti devono avere meno di 26 anni per richiedere per la prima volta la borsa di studio; gli assegni familiari sono concessi per studenti tra i 18 e i 20 anni, indipendentemente dai meriti scolastici.
<b>Germania</b>	30	sì	sì	sì	sì	Il numero di anni per i quali i sussidi sono disponibili è limitato, ovvero dipende dalla teorica durata degli studi.
<b>Gran Bretagna</b>	Nessuno	sì/no	sì	sì	sì	L'idoneità alla borsa dipende principalmente dal reddito familiare.
<b>Irlanda</b>	Nessuno	sì	sì	sì	sì	
<b>Italia</b>	Nessuno	sì	sì	sì	sì	Gli studenti che ricevono la borsa di studio sono esentati dal pagamento delle tasse di iscrizione universitarie. L'idoneità alla borsa è legata al reddito, al numero di componenti della famiglia e al merito scolastico. Al primo anno di iscrizione la borsa è inizialmente concessa in base ai requisiti economici, quindi, se lo studente non ottiene i criteri di merito deve restituirla.
<b>Norvegia</b>	Nessuno	sì	sì	no	no	
<b>Polonia</b>	M	sì/no	sì	sì	sì	
<b>Olanda</b>	27	sì	no	sì/no	no	
<b>Spagna</b>		sì	sì	sì	sì	
<b>Stati Uniti</b>	Nessuno	sì	sì	sì	sì	
<b>Svezia</b>	45	sì	sì	no	no	
<b>Svizzera</b>	Vedi nota	sì	sì	sì	sì	I limiti di età dipendono dai regolamenti dei Cantoni. L'idoneità è legata principalmente al reddito familiare e può dipendere dal numero di componenti la famiglia.

Fonte: OCSE 2000