

POLITEIA

Centro per la ricerca e la formazione in politica ed etica

Studi e Ricerche

Milano

POLITEIA

Centro per la ricerca e la formazione in politica ed etica

"LE FORME DI FINANZIAMENTO COME STUMENTO PER LA POLITICA UNIVERSITARIA"

(Convenzione MURST/POLITEIA del 21/07/'94)

Rapporto finale

Milano, aprile 1995

SOMMARIO

PRIMA PARTE: IMPOSTAZIONE TEORICA (a cura di P. A. Mori e F. Forte)

- I. Il problema dei finanziamenti all'istruzione universitaria: alcune premesse di ordine concettuale e teorico (a cura di P. A. Mori) pag. 1
- II. Rassegna storica del dibattito teorico sugli aiuti agli studenti dell'istruzione superiore (a cura di F. Forte) pag. 23

SECONDA PARTE: FORME DI FINANZIAMENTO NELLE PRINCIPALI ESPERIENZE STRANIERE E LORO ESITI (a cura di F. Forte, G. de Leva e N. Jacoboni)

- Premessa metodologica pag. 63
- I. Francia (a cura di F. Forte e G. de Leva) pag. 69
- II. Germania (a cura di F. Forte) pag. 79
- III. Gran Bretagna (a cura di F. Forte) pag. 91
- IV. Stati Uniti (a cura di F. Forte) pag. 95
- V. Paesi del Nord Europa continentale (a cura F. Forte) pag. 106
- VI. Australia Nuova Zelanda (a cura di F. Forte) pag. 112
- VII. Giappone (a cura di F. Forte) pag. 123
- VIII. Paesi asiatici: Singapore; Corea; Taiwan (a cura di F. Forte) pag. 132

TERZA PARTE: OSSERVAZIONI CONCLUSIVE PER LA SITUAZIONE ITALIANA (a cura di F. Forte e G. de Leva)

- I: Dal panorama internazionale dei finanziamenti agli studenti alle riflessioni sulle politiche da suggerire per l'Italia (a cura di F. Forte e G. de Leva) pag. 144
- II. Osservazioni conclusive riguardanti l'aiuto agli studenti -in particolare i prestiti- nella problematica dell'istruzione superiore in Italia (a cura di F. Forte) pag. 155

APPENDICI (a cura di N. Jacoboni)

Gran Bretagna: Una simulazione di diverse forme di sostegno finanziario agli studenti

Stati Uniti: Analisi di dettaglio istituzionale e statistica delle forme di sostegno finanziario agli studenti

I PARTE

IMPOSTAZIONE TEORICA

I. IL PROBLEMA DEI FINANZIAMENTI ALL'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA: ALCUNE PREMESSE DI ORDINE CONCETTUALE E TEORICO.

1. In Italia l'istruzione universitaria ha sempre avuto, e continua anche oggi ad avere, connotati largamente elitari. Quest'affermazione potrebbe, prima facie, suonare implausibile in considerazione di due cospicue caratteristiche che il nostro sistema universitario presenta, e precisamente le seguenti:

- A) L'accesso all'istruzione universitaria è libero per i possessori di un diploma di licenza dalle scuole secondarie di praticamente tutti i tipi;
- B) Il finanziamento quasi totale del costo delle risorse gestite dalle università, è a carico dello Stato (torneremo più avanti sulla distinzione tra diverse categorie di costi dell'istruzione universitaria).

2. La contemporanea presenza delle caratteristiche A e B fanno del nostro sistema universitario un caso assai raro, se non proprio unico, nel panorama mondiale.

Se ci limitiamo a considerare la Comunità Europea è quasi ovunque in vigore il sistema del cosiddetto numero chiuso con selezione all'accesso mediante punteggi o esami. Questo è il caso ad esempio, sia pure con diversissime modalità, di: Gran Bretagna, Germania, Olanda, Belgio, Danimarca. I paesi che più si avvicinano a noi sono la Spagna (ma con una situazione in rapida evoluzione verso il modello anglo-sassone) e Francia (ma in quest'ultimo caso abbiamo un peculiare sistema universitario a due velocità, in cui coesistono sia le Università ordinarie che le Grandes Ecoles: la similitudine vale solo per le prime, ma comunque nel complesso il sistema dell'istruzione universitaria francese è notevolmente distante nell'organizzazione complessiva da quello italiano).

3. In quasi tutti i paesi europei l'istruzione universitaria è gratuita per gli utenti (ma, come argomenteremo nel seguito, in un senso più ampio che non in Italia): la regola universale è che gli utenti non pagano di tasca propria per accedere all'istruzione universitaria (cioè le tasse universitarie sono nulle o molto basse o coperte da appositi interventi finanziari a favore delle famiglie). Negli Stati Uniti, e nei paesi che ad esso si ispirano (come il Canada), invece non valgono né la caratteristica A né la caratteristica B: l'accesso all'università è normalmente limitato da barriere all'entrata e per giunta costoso.

Se ci si limitasse a considerare questi aspetti superficiali, potremmo essere indotti a concludere che il nostro è il sistema, tra i paesi con cui amiamo confrontarci, quello che più si avvicina al modello ideale delle pari opportunità per tutti, e quindi il modello più egualitario. In che senso si afferma dunque che, a dispetto di questi elementi, il nostro sistema è elitario?

4. Per valutare quanto redistributivo (o al contrario, elitario) sia un sistema di erogazione di servizi o beni pubblici non ci si può limitare in generale a considerare il meccanismo legale e amministrativo che regola la distribuzione (e eventualmente il razionamento) dei servizi e dei beni, ma si deve considerare la distribuzione effettiva. Questa può in effetti essere influenzata anche da fattori di altra natura, come ad esempio la ricchezza e la posizione sociale dei fruitori. Quello dei servizi di istruzione, universitaria e non, in Italia è senz'altro un esempio di ciò. Non vi sono, come abbiamo detto, barriere legali rilevanti all'accesso, e soprattutto non vi è alcuna barriera legale che discrimini sulla base dell'appartenenza sociale o del reddito o della ricchezza. Purtuttavia vi sono altre barriere, che creano una forte disparità nella distribuzione dei servizi per classe sociale e per censo.

5. Prima di passare al loro esame è necessario fare una precisazione su cosa si deve intendere per godimento dei servizi di istruzione universitaria. Gode dei servizi, o più precisamente dei benefici dei servizi, di istruzione universitaria non tanto chi si iscrive e frequenta per un certo periodo un corso univertario, ma chi arriva a conseguire un titolo di studio professionalmente efficace. Certo, questa valutazione è semplificata, non tiene conto degli elementi di soddisfazione personale, in una parola degli elementi di consumo privato insiti nell'istruzione. Ma se, seguendo la scuola del capitale umano (Becker, 1964; Blaug, 1970), si dà prevalente rilievo all'aspetto dell'istruzione come investimento in capitale umano, allora è evidente che è cruciale, ai fini del riconoscimento per la carriera professionale individuale, che il soggetto consegua un titolo di studio che gli da -per ragioni sostanziali o formali- sbocchi professionali da cui trae un reddito che, diversamente, non avrebbe potuto avere.

6. Per il singolo agente economico, i benefici attesi dall'investimento in istruzione, dunque, vengono principalmente identificati nel differenziale retributivo ricevuto da chi possiede un certo grado di istruzione rispetto a chi ne è sprovvisto. PerÚ, non ci sono solo i benefici privati; dal punto di vista dell'interesse collettivo i benefici attesi si manifestano soprattutto nel conseguente incremento di produttività e possibilità di crescita del sistema, cioè in cosiddette economie esterne.

Dunque, ai fini del mercato del lavoro, un soggetto che ha seguito un corso di studi ma non ha conseguito un titolo di studio è equivalente (o per certi versi, talora, a causa del suo disadattamento sociale, inferiore) a un analogo individuo che non ha seguito nessun corso. Come abbiamo sopra accennato, è anche rilevante quanto tempo si impiega per conseguire il titolo di studio. Un soggetto che ha conseguito lo stesso titolo di un altro ma a lunga distanza di tempo evidentemente gode di benefici minori in quanto, nel ciclo di vita, realizzerà un reddito da lavoro complessivo, a parità di altre condizioni, inferiore a quello del soggetto che si è laureato prima (Cfr. Cap.II, Parte III, §12). In riferimento ai criteri di

"premio" del titolo di studio, esistenti nel mercato del lavoro, si pone anche il problema dei fuori corso. Quando il completamento degli studi universitari richiede un numero di anni di iscrizione di gran lunga eccedenti gli anni legali di studio, nasce l'esigenza di verificare se l'istruzione accumulata non sia già divenuta obsoleta, e se la lentezza nell'acquisire conoscenze non determini una concomitante svalutazione del capitale umano che si tenta di accumulare.

7. E' possibile però che per alcune frange del mercato del lavoro esistano meccanismi automatici di progressione nel livello di reddito, dipendenti esclusivamente dal possesso del titolo di studio. Se queste condizioni si manifestano, ne consegue un forte impulso all'acquisizione della laurea a prescindere dall'interesse e dalla performance negli studi dello studente. Dal punto di vista collettivo è estremamente probabile che questa situazione implichi una distruzione netta di risorse a causa della distorsione allocativa che ciò comporta. Inoltre, la diffusione di titoli di laurea che sistematicamente non segnalano un'effettiva accumulazione di capitale umano potrebbe produrre esternalità negative per coloro che completano gli studi con profitto, qualora al possesso di determinate lauree si associasse la presunzione di un modesto contenuto di preparazione.

8. Comunque, per il successo dello studente, il fatto discriminante è il conseguimento del titolo. Ora ci sono essenzialmente due ostacoli sulla strada che porta al titolo di studio:

1) il più ovvio è l'insuccesso nel corso degli studi con la conseguente interruzione, magari per mancanza di mezzi per continuare in condizioni precarie circa i risultati;

2) ma prima ancora di registrare un eventuale insuccesso, il soggetto può rinunciare in partenza a un titolo di studio superiore, non iscrivendosi all'università, perché non ha i mezzi per farlo. Inoltre, rilevante ai fini del giudizio è il tempo occorso per il conseguimento della laurea. Dato che in Italia è possibile nell'attuale ordinamento universitario andare fuori corso, un terzo elemento di valutazione sarà:

3) la durata del corso degli studi, e in particolare la durata in eccesso al curriculum normale (il fenomeno del fuori corso).

9. Il punto che qui c'interessa sottolineare è che sicuramente i primi due fenomeni, ma verosimilmente anche il terzo, non sono socialmente neutri, cioè non sono distribuiti in modo uniforme tra le diverse classi sociali (v. per l'Italia Cap.II, Parte III, B11). Pertanto, una completa e corretta valutazione del grado di ineguaglianza nella distribuzione dei servizi di istruzione universitaria dovrebbe tenere conto di almeno due dati fondamentali: 1) il numero degli insuccessi per categoria di reddito e status sociale, e 2) il numero di coloro che sono scoraggiati dall'intraprendere l'istruzione universitaria, anche questi ripartiti per censo e classe sociale. Inoltre bisogna tenere conto anche di: 3) la distribuzione per censo e status sociale degli anni fuori corso prima del raggiungimento della laurea.

10. Per quanto riguarda il secondo punto, a costo di qualche semplificazione, si possono individuare due principali categorie di motivazioni che condizionano la decisione di iscriversi: da una parte la preferenza o il desiderio personale di istruirsi, dall'altra la capacità, intellettuale e materiale, per realizzare ciò. Se il primo fattore è con tutta probabilità distribuito in modo uniforme tra le diverse classi sociali, si può affermare, sulla scorta di molti studi condotti in epoche e paesi diversi, che le capacità materiali e intellettuali invece non lo sono.

Sul fenomeno dello "scoraggiamento", per altro, non sussistono studi sistematici. Il concetto di scoraggiamento è facile da definire a livello teorico prendendo a modello l'analoga nozione per la disoccupazione detta, appunto, da "scoraggiamento". E' "scoraggiato" un lavoratore (o un potenziale studente) che, pur avendo desiderio di lavorare (o studiare), prevede di incontrare ostacoli tali che comunque non gli

consentiranno di realizzare questo desiderio: nel caso del lavoro la difficoltà estrema di trovare un posto di lavoro fa sì che il lavoratore non si offra; nel caso del mancato studente le difficoltà intravviste, di ordine intellettuale o materiale, lo inducono a non iscriversi. Come nel caso della disoccupazione da scoraggiamento, quantificare il fenomeno in modo soddisfacente non è facile.

11. Ma abbiamo dei dati certi e anche drammatici a proposito dell'altro fenomeno che è indispensabile considerare per una corretta valutazione del grado di ineguaglianza nel godimento dell'istruzione universitaria: gli insuccessi nel corso degli studi. Questo fenomeno che è tra gli specialisti designato con l'espressione inglese drop-out, purtroppo è soprattutto italiano. Se prendiamo ad esempio la Gran Bretagna i tassi di successo nei tempi standard (che sono in quel paese, nella stragrande maggioranza dei casi, completamente inflessibili) si avvicinano al 100%, e quindi i drop-out universitari sono una rarità. Analogo discorso vale per gran parte dei paesi europei più sviluppati. L'Italia, a questo proposito, è un caso a parte.

Dati sistematici analitici sugli abbandoni per tutto il sistema italiano (e sul collegato fenomeno dei fuori corso) non ne esistono, ma esistono i dati globali (Cap. II, Parte III, §7) e diversi dati su realtà particolari. Un interessante studio di Monaci sulla realtà lombarda riferisce di percentuali di abbandono già al primo anno superiori al 20% per quasi tutte le facoltà con punte fino al 40% per talune facoltà e sedi (cfr. Monaci, 1992, tabelle degli abbandoni per sede universitaria, pp. 32-42). L'indagine demoscopica effettuata dal Monaci su un campione di studenti che hanno abbandonato gli studi mostra che, purtroppo, i più colpiti dal fenomeno sono i soggetti appartenenti alle fasce deboli sia per posizione sociale/culturale che economica della famiglia di provenienza. E' questo un dato significativo per avvalorare la tesi che in Italia siano favorite nel processo di fruizione dei servizi di istruzione universitaria le categorie sociali più forti.

12. Riassumendo quanto abbiamo fin qui detto, a fronte dell'apparente democraticità della totale assenza di selezione all'accesso sta una fortissima selezione lungo il corso degli studi e gli studenti che proseguono fino alla laurea risultano pertanto con maggiore frequenza di condizione socio-economica e con retroterra culturale elevati.

Tra le cause che contribuiscono a questo risultato un ruolo preminente hanno paradossalmente, a causa dei loro caratteri, le politiche di sostegno agli studenti attuate nel nostro paese consistenti nella quasi gratuità del servizio. Prima di affrontare questo problema è indispensabile spendere alcune parole sulla natura dei fattori produttivo che entrano in quel peculiare processo produttivo che è l'istruzione, universitaria in particolare, e quindi sulla natura dei suoi.

13. Una prima distinzione di base che è necessario fare è tra costi privati diretti e indiretti. I costi privati dell'investimento in istruzione si dividono in costi diretti (quali tasse di iscrizione ed acquisto del necessario materiale didattico) e costi indiretti o costi opportunità, che consistono essenzialmente nel reddito che si realizzerebbe in caso di non investimento. In condizioni di normalità nel mercato del lavoro, i costi indiretti tendono ad essere la componente più cospicua dei costi totali privati dell'investimento in istruzione.

Per la società nel suo complesso, fanno parte dei costi collettivi pubblici sia i finanziamenti ed i trasferimenti pubblici a favore del sistema educativo sia i sussidi agli studenti in denaro o in natura. E' opportuno notare che non solo il fenomeno degli abbandoni in corso e dei fuori corso sono indicatori diretti di inefficienza, cioè distruzione di potenziale prodotto educativo, ma possono avere un impatto diretto sui costi dell'offerta di istruzione universitaria.

14. Giova ricordare che in Italia le istituzioni che forniscono istruzione universitaria sono o di proprietà pubblica o largamente finanziate dallo stato. Da un lato, tramite un

effetto "affollamento", dropout e fuori corso possono ridurre sia la capacità d'assorbimento di ulteriore domanda sia la qualità dei servizi offerti, dall'altro possono aumentare i costi di gestione delle Università-impresa: la sua gestione può ritrovarsi così al tempo stesso sovradimensionata rispetto all'utenza effettiva e carente rispetto al numero totale degli iscritti.

Come dropout e fuori corso possono accrescere i costi dell'offerta di istruzione universitaria, così alcune caratteristiche del sistema educativo possono determinare l'entità dell'affollamento. In particolare, dropout e fuori corso potrebbero esser imputati a scarsa qualità di parte dell'istruzione secondaria superiore, che, mentre non ridurrebbe l'affollamento, limiterebbe l'accesso efficace all'istruzione universitaria. Si intende per qualità dell'istruzione secondaria superiore non solo la natura delle conoscenze trasferite tramite di essa, ma anche la sintonia tra preparazione pre - universitaria ed indirizzo degli studi ulteriori.

In un certo senso, la grande flessibilità nell'accesso al sistema universitario italiano comporta che a) lo studente-tipo, con un background scolastico estraneo all'indirizzo dei nuovi studi, sia un bravo autodidatta, oppure b) i corsi universitari siano tarati su un livello di preparazione specifica iniziale bassa.

15. Quanto abbiamo appena detto ci introduce a un punto di estrema rilevanza ai nostri fini: a determinare la qualità dell'istruzione universitaria intervengono due ordini di fattori, e cioè da un lato i servizi didattici erogati dal sistema universitario, dall'altro, il contributo soggettivo degli studenti in tempo e impegno.

Le categorie di soggetti che contribuiscono a creare il "prodotto" istruzione sono dunque, da una parte, le istituzioni universitarie e, dall'altra, gli studenti. Parimenti le risorse usate in questa attività produttiva di beni di investimento si possono suddividere in due categorie: le risorse gestite dalle istituzioni universitarie (il lavoro dei docenti, gli

edifici, gli strumenti didattici, ecc.) e le risorse gestite dagli studenti e dalle loro famiglie, sia quelle materiali (i libri sono un ovvio esempio) che immateriali, come il tempo e l'impegno che ciascuno studente dedica allo studio. A queste due categorie di risorse corrispondono le ricordate categorie di costi diretti, quelli sostenuti dallo stato, attraverso le singole università, le regioni e il Ministero dell'Università, e quelli sostenuti dagli studenti e le loro famiglie.

16. Vediamo con più cura che cosa caratterizza il settore dell'istruzione universitaria come processo efficace di investimento. Per acquisire i servizi educativi è necessaria una collaborazione attiva del dello studente». Ciò richiede necessariamente un impiego di tempo, e dunque una perdita del potenziale reddito associato. Quella dello studente può essere vista come una vera e propria attività produttiva paragonabile per molti più aspetti di quanto non appaia, al lavoro, per altro con la differenza che la retribuzione può esser consumata o mandata a capitale, mentre il "compenso" per lo studio consistente nel capitale umano è automaticamente mandato a capitale. Inoltre non solo lo studente esercita uno sforzo produttivo paragonabile al lavoro, ma lo esercita in completa autonomia, tanto da qualificarsi nei fatti come un imprenditore di se stesso. Come l'imprenditore acquista i servizi produttivi intermedi erogati da diversi fattori di produzione e li combina insieme, così lo studente in un certo senso "acquista" i servizi didattici e con le sue particolari caratteristiche e modalità di valorizzazione delle informazioni e dei servizi, li trasforma in conoscenza personale. Dunque è lecito affermare che, indipendentemente dal fatto che l'istruzione sia acquisita al fine di fare un investimento produttivo o di consumo, essa è prodotta dallo studente e che la domanda dei servizi educativi è domanda derivata. Essa, cioè, è domanda di un bene intermedio che può essere impiegato o per produrre un bene di consumo durevole o un bene di investimento produttivo.

17. I risultati del processo educativo non dipendono quindi esclusivamente dalla qualità e dalla quantità dei servizi didattici offerti, ma anche dalle caratteristiche degli studenti, come l'abilità (qualità) degli immatricolati, il tempo dedicato allo studio, il successo nel trasformare ciò che hanno appreso in permanente formazione, conoscenza e capacità.

Alcune recenti ricerche, riferite al contesto italiano, confermano la particolare rilevanza, nella spiegazione dei risultati negli studi, delle caratteristiche qualitative individuali degli studenti (Irpel, 1990); altre mostrano le distorsioni, in termini di tempo dedicato allo studio, derivanti dalla pratica, piuttosto diffusa tra gli studenti, di lavorare durante gli studi universitari (De Francesco e Trivellato, 1985).

Il problema del tempo di studio è quello che più immediatamente chiama in causa il rapporto tra studio e lavoro e, cosa che qui c'interessa in modo articolare, il problema del finanziamento dei costi di mantenimento degli studenti (o se vogliamo delle fonti di reddito per lo studente); mancando la "retribuzione" per ciò che fanno.

18. Questo quadro concettuale apre importanti prospettive nel ragionare dell'assetto finanziario e istituzionale dell'università, perché, se esso è corretto, non possiamo limitarci, come spesso frettolosamente si fa, a considerare le sole risorse attivate direttamente dalle istituzioni, ma dobbiamo tenere conto anche del tempo di studio e della gestione di questo come di una delle risorse essenziali per la produzione dell'istruzione. Pertanto va sottolineato che, quando si discute della ripartizione dei costi tra contribuenti e studenti dobbiamo tenere conto di tutti i costi, ivi compresi quelli di mantenimento degli studenti, che rappresentano appunto il costo del tempo e dell'impegno personale dello studente nello studio, così come bisogna tenere conto di tutti i benefici, sia privati che pubblici, quando si ragiona di benefici e della loro distribuzione. Se quei costi non sono coperti dalla famiglia dello studente o da sue risorse (lasciti ereditari, redditi del coniuge) dovranno essere coperti o con un lavoro part time (nella migliore ipotesi) che sottrae al

processo produttivo dell'istruzione risorse importanti, oppure da finanziamenti a fondo perso di soggetti senza fine di lucro o dell'operatore pubblico o da prestiti o da aiuti pubblici con contropartita fiscale futura.

19. Se il processo produttivo che porta alla produzione di conoscenza, come qualsiasi altro processo produttivo, ha una contropartita in termini di costi, esso, come qualsiasi processo di investimento ha un costo (di opportunità) in termini di tempo. E' vero che nel processo produttivo dell'istruzione universitaria vi sono degli input specifici forniti dagli studenti e dei quali questi sostengono il relativo costo (libri, materiale di didattico) e che non sosterebbero se non fossero iscritto all'università e spese generali di mantenimento (cibo, alloggio, ecc.) che comunque avrebbe. Questi ultimi costi sono di solito utilizzati nelle indagini economiche come una proxy del costo opportunità in senso stretto, cioè il mancato reddito per poter seguire i corsi universitari. E' chiaro che questo assunto è quanto mai controversibile. Mentre i costi di mantenimento sono più o meno stabili indipendentemente dalle condizioni generali, il costo opportunità del tempo di studio fluttua, anche violentemente, in funzione delle condizioni generali del mercato del lavoro e della voglia del giovane di entrarvi.

20. Le spese per l'istruzione affrontate dalle istituzioni per produrre i servizi didattici sono coperte in parte con fondi pubblici e in parte con le tasse d'iscrizione pagate dagli studenti alle singole università. Dal punto di vista del singolo utente, questi dovrà dunque affrontare, oltre alle spese per il proprio mantenimento e per i sussidi didattici e altre spese specifiche (trasporti), anche la parte dei costi dei servizi didattici che l'offerta fa pagare. Al limite, lo studente pagherà tutte le spese per gli inputs, sia quelli che attengono al processo produttivo sul lato dell'offerta di formazione che quelli che attengono al processo produttivo sul lato dell'"assorbimento" della formazione.

21. Quando parliamo di costi dei servizi didattici è indispensabile una precisazione metodologica. Le università non sono aziende monoprodotta ma invece offrono una gamma di prodotti che si attualmente allargando, tra cui la parte del leone la fanno appunto la didattica e la ricerca scientifica. Dato che generalmente non si tratta di servizi con un vero mercato, si pone l'usuale problema della loro valutazione. Come possiamo costruire un prezzo (o un costo) ombra per questi servizi da utilizzare nei calcoli economici? Una strada molto seguita negli studi di finanza pubblica è quella di esprimere il valore in termini dei costi di bilanci o degli input che si sono usati. A parte possibili critiche per motivi teorici fondamentali, c'è ovviamente in questo metodo una difficoltà pratica notevole in presenza di una produzione multiprodotta: come distinguere in questo valore aggregato le quote parti di competenza dei diversi prodotti realizzati? Anche qui un modo spesso seguito per risolvere la difficoltà è dettato da convenienza: si tratterà di imputare una percentuale del valore aggregato alle diverse voci secondo un qualche criterio presuntivo da definire. Il punto cruciale comunque è che il valore dei servizi didattici va espresso al netto delle spese che si ritengono imputabili alla produzione di ricerca. Un criterio talvolta adottato, con riferimento specifico all'università, è applicare alla ripartizione del costo la percentuale del tempo che i docenti universitari destinano mediamente all'attività didattica e -rispettivamente- all'attività di ricerca (per ulteriori dettagli su questa metodologia rimandiamo a Verry e Davies, 1976).

22. Abbiamo più volte indicato nella parti precedenti che diversi soggetti, oltre agli studenti, sostengono i costi del sistema universitario. Vediamo ora questo punto. I principali sono senz'altro i seguenti due: 1) le famiglie utenti, 2) i cittadini contribuenti.

La categoria delle famiglie comprende quelle famiglie che hanno uno o più figli studenti universitari. Tenere statisticamente insieme studenti e genitori è chiaramente una semplificazione, per quanto non dannosa con riferimento al nostro sistema sociale. In

Italia l'indipendenza economica degli studenti dalle loro famiglie è molto bassa e non riguarda certo la maggioranza dei casi. Raramente gli studenti hanno cioè loro patrimoni o redditi distinti da quelli dei genitori (un caso a sé ovviamente è costituito dagli studenti lavoratori, che tuttavia in molti dei casi convivono con i genitori e contribuiscono quindi al reddito del nucleo familiare). In altri sistemi sociali (quelli del nord-europa ad es.) la distinzione tra queste categorie invece si impone in quanto il modello tipo di studente è quello di un soggetto autonomo patrimonialmente (grazie anche a ampi sistemi di assistenza finanziaria pubblica agli studi), a cui eventualmente si aggiunge il contributo integrativo della famiglia d'origine. Comunque questa modalità sembra piuttosto estranea alla realtà italiana ove la famiglia si sente responsabile delle sorti dei figli e questi trovano ciò normale anche perché pensano che, a suo tempo, faranno altrettanto. Vi è una solidarietà fra generazioni nella famiglia.

23. Questo soggetto "collettivo" che è la famiglia utente paga anzitutto le tasse universitarie per la frequenza dei corsi. Queste sono attualmente una parte minore dei costi, e soprattutto, lo sono state negli ultimi venticinque anni. Ora il panorama sta cambiando con una marcata spinta all'aumento delle tasse di frequenza, fino a livelli relativamente alti. Provvede inoltre alle spese di mantenimento mediante redditi correnti di diversa provenienza (se lo studente lavora mentre studia contribuisce per una parte) e attingendo a risparmi dunque dal reddito passato, nonché prestiti (anche se questa è una forma di finanziamento individuale sperimentale nel nostro paese). Da non trascurare è inoltre il contributo che la famiglia utente dà indirettamente al sistema universitario attraverso la fiscalità generale. Se il 25% dei giovani è iscritto ai corsi di istruzione superiore, ciò comporta che, di media, il 25% delle famiglie dei contribuenti è composto delle loro famiglie. Come gli altri contribuenti una quota parte dell'imposizione la si può considerare imputata al finanziamento dell'istruzione universitaria nelle diverse forme, e

quindi anche questo costo, al netto delle agevolazioni fiscali previste per le famiglie che hanno a carico studenti universitari (nel complesso si tratta di cifre molto piccole per la famiglia media) va ad aggiungersi a quanto già paga direttamente con le tasse di frequenza. Il complesso dei contribuenti non utenti che ogni anno versano una quota dei loro redditi nelle casse del sistema universitario, d'altra parte non È necessariamente composto di soggetti che nulla hanno a che fare con l'istruzione universitaria. La quota degli studenti che, a causa della formazione ottenuta avrà redditi differenziali pagherà con l'IRPEF e l'ICI ecc. oneri fiscali differenziali.

24. Non bisogna dimenticare tra i possibili finanziatori anche i privati non utenti e non contribuenti. Si tratta di enti (imprese, associazioni, fondazioni, ecc.) o soggetti fisici che contribuiscono in varie forme ai costi dell'istruzione universitaria, essenzialmente con donazioni e lasciti ereditari. In altri paesi queste forme di finanziamento hanno un rilievo di tutto rispetto (si pensi solo agli Stati Uniti dove intere università, le più prestigiose usualmente, si reggono prevalentemente grazie a queste forme di sostegno). In Italia invece (come del resto in gran parte dell'Europa continentale) non esiste una tradizione forte in questo senso. Ma in alcuni paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Germania) l'industria partecipa al finanziamento dell'istruzione universitaria con spese per attrezzature, per ricerche (che consentono di pagare ricercatori impegnati anche nella didattica) con borse di studio. Qualcosa del genere si ha anche in Italia sia pure in misura limitata, anche per ragioni istituzionali. Il tema non va trascurato se è vero che il capitale umano genera produttività.

25. Un problema che sta al fondo di ogni discussione sul finanziamento dell'università è quello distributivo, come sempre, quando entra in gioco lo Stato come finanziatore. In un sistema pubblico come quello italiano gli esborsi delle università sono prevalentemente

finanziati dai contribuenti attraverso l'imposizione fiscale (in Italia oltre il 90% del costo del sistema universitario è finanziato in tal modo) e dagli utenti attraverso ad esempio le tasse d'iscrizione. Ma anche i costi sostenuti direttamente dagli studenti possono ricadere alla fine sull'operatore pubblico, come nel caso in cui siano erogati consistenti aiuti allo studio. Sia il materiale didattico che i costi di mantenimento dello studente possono essere finanziati da specifiche erogazioni da parte dello stato, ad esempio borse di studio. Dunque il finanziamento pubblico, sia dei servizi didattici che del mantenimento degli studenti, ha l'effetto di redistribuire il costo complessivo tra le diverse categorie di cittadini. Ed è proprio questo il problema principale sia di equità che di efficienza allocativa ogni qualvolta si affronta il problema dei finanziamenti all'università: cosa si deve finanziare? come lo si deve finanziare? chi deve sostenere in modo finale l'onere finanziario?

26. Va sottolineato che il problema distributivo non è rilevante solo ai fini dell'equità - ove si presentano questioni di distribuzione perversa- come potrebbe apparire. E' ovvio che redistribuire i costi, attraverso la fiscalità generale, dalle classi meno abbienti alle classi più abbienti, può trovare giustificazione mediante qualche principio etico. Ma è qui il caso di ricordare che ben diversa è la redistribuzione di consumi tra i soggetti e la redistribuzione di oneri finanziari di un'attività produttiva di investimento come l'istruzione. Nel caso di redistribuzioni che influiscono solo sui consumi dei soggetti si può argomentare, ad esempio in un'ottica utilitaristica, che sia socialmente desiderabile attenuare le disuguaglianze nei consumi dei soggetti: questo è un tipico argomento equitativo. Ma redistribuire i costi dell'istruzione dalle classi deboli alle classi forti economicamente comporta molto di più che l'affrancamento di redditi delle classi deboli da destinare a maggiori consumi: si rende in tal modo possibile accedere all'istruzione superiore di soggetti che altrimenti non vi accederebbero, con il conseguente effetto

esterno positivo di aumentare le capacità di sviluppo dell'intera società (ovviamente stiamo assumendo che vi accedano coloro che hanno le capacità per conseguire un titolo universitario). Quindi vi sono anche importanti effetti sull'efficienza che derivano dalla redistribuzione dei costi relativi al finanziamento dell'istruzione universitaria nelle sue diverse voci. In altre parole, posto che il potenziale di capitale umano non sia distribuito come il capitale finanziario o i redditi, quella retribuzione consente di mobilitarlo, anche nelle parti diversamente non valorizzate.

27. Di tutti gli oggetti di spesa pubblica nell'ambito della spesa per l'istruzione universitaria sicuramente la spesa per il diritto allo studio è quella più carente nel nostro paese. Maggiori risorse destinate a questo settore consentirebbero di attrarre un numero maggiore di studenti capaci e bisognosi e inoltre ridurre il ricorso al lavoro part-time, consentendo alle categorie economicamente più disagiate di dedicare più tempo allo studio.

Un aumento della quota dell'onere complessivo a carico degli utenti, costringe i meno abbienti a lavorare e studiare contemporaneamente, diminuendo così la qualità dell'apprendimento e determinando una più elevata incidenza dei fallimenti accademici. La scarsità delle risorse pubbliche destinate al mantenimento degli studenti può quindi in ultima analisi incidere negativamente sull'efficienza del sistema. Non è un caso che in Italia il fenomeno degli studenti-lavoratori sia particolarmente diffuso, un chiaro indicatore di inefficienza. Ancora non è un caso che gli abbandoni nel corso degli studi sino più numerosi nelle facoltà (come Scienze Politiche) dove più numerosi sono gli studenti lavoratori (in tale facoltà il tasso degli abbandoni al primo anno raggiunge punte perfino del 40%). Naturalmente, questo finanziamento andrebbe accompagnato da sistemi di selezione che evitino un eccesso di offerta, che poi rimane inutilizzata o lo è male. In

primo luogo, dovrebbero servire gli aumenti di tasse universitarie; ma anche le politiche di aiuto agli studenti andrebbero viste in tale profilo.

28. L'importanza del sostegno allo studio per il buon funzionamento complessivo dell'università è nei fatti riconosciuto in tutti i paesi dell'Europa comunitaria, anche quelli dotati di sistemi apparentemente più elitari del nostro. Nel panorama CEE l'Italia è in forte ritardo. Come evidenzia un recente studio di Catalano et al. (1993) l'Italia si colloca per spesa pubblica in istruzione universitaria al di sotto della media CEE (Cfr. Cap.II, Parte III, §9 anche per dati Censis). Per quantificare, occorrerebbero da 1.500 a 2.300 miliardi di spesa in più per allinearci al livello medio della CEE. Ma dove lo squilibrio è più forte è proprio nel settore del sostegno agli studenti, dove oggi l'Italia spende circa 500 miliardi e dove ne occorrerebbero almeno altri 1.000, per arrivare alle medie europee.

29. Da quanto precede possiamo trarre alcune prime conclusioni provvisorie. I finanziamenti per l'istruzione universitaria coincidono oggi in modo quasi totale con i finanziamenti all'università. Anche il dibattito politico sul finanziamento dell'università in Italia risente pesantemente di questa ottica distorta e si è concentrato quasi esclusivamente sui finanziamenti all'università, sulle modalità di reclutamento dei docenti, sulla struttura dei piani di studi (eccetto che in concomitanza di due interventi legislativi mirati al diritto allo studio, di cui parleremo nel seguito di questo lavoro). Il diritto allo studio ha sempre giocato, nei fatti e nell'attenzione degli osservatori, un ruolo più che marginale. C'è a questo riguardo un'evidente discrasia tra il legislatore, e in genere gli addetti ai lavori, e il comune sentire di una larga parte degli studenti e delle loro famiglie. Le stesse agitazioni nelle università del 1994 danno un eloquente segnale in tale senso.

30. Il nostro paese è in forte ritardo anche per quanto riguarda le modalità di gestione dei fondi per il diritto allo studio. Le due forme principali di erogazione sono la fornitura di servizi di sostegno, quali mense, alloggi, ecc., a prezzi inferiori al costo di produzione e i sussidi monetari agli studenti, quali assegni e prestiti di studio a tasso agevolato. In Italia la massima parte dei fondi viene spesa nei servizi (soprattutto nei servizi di mensa) e per coprire i costi amministrativi degli enti regionali che gestiscono tali servizi, per cui solo 50 miliardi sono spesi per interventi diretti sotto forma di assegni e borse di studio. La conseguenza è che, coloro che beneficiano di questa forma di assistenza, in media percepiscono 1.200.000 lire, una cifra ben lontana dal coprire i costi di mantenimento, che possiamo realisticamente quantificare in dieci milioni annui. D'altra parte una spesa per il diritto allo studio fortemente incentrata su servizi di cui possono godere tutti gli iscritti, in regime di libero accesso all'università, finisce per beneficiare tutti indipendentemente dal bisogno e dal merito. Quindi, il nostro sistema di sostegno agli studenti è sostanzialmente iniquo per la scarsità dei fondi, e poco efficace nell'incentivare i più meritevoli e bisognosi, per come questi fondi vengono distribuiti.

31. A livello europeo la politica del sostegno allo studio si è articolata in modi diversi. In taluni paesi si sono privilegiati i servizi in natura, ma subordinando l'erogazione al merito. Il modello più significativo a questo proposito è quello francese (Cfr. Cap. sulla Francia) il cui perno sono istituzioni di insegnamento superiore diverse dalle università propriamente dette, come le grandes écoles che provvedono alle necessità di alloggio e vitto degli studenti in regime di gratuità totale o parziale. A queste istituzioni (che interessano un totale di 70-80.000 studenti) si accede mediante esami d'ammissione molto selettivi (un'esperienza analoga in Italia è la Scuola Normale Superiore di Pisa). Nei paesi scandinavi invece questi assumono quasi esclusivamente la forma di erogazioni monetarie dirette agli studenti. Il modello tedesco si colloca a metà strada tra quello francese e quello

scandinavo: a un forte intervento sotto forma di erogazione monetaria si associa la fornitura di servizi supplementari ad esempio sotto forma di pasti e alloggio (tanto per avere un ordine di grandezza si pensi che in Germania sono a disposizione degli studenti 140.000 posti letto a tariffe sovvenzionate, contro appena 26.000 in Italia) (Cfr. Cap. sulla Germania).

32. Un secondo aspetto che emerge se si guarda ai principali partner europei è la diversificazione delle forme di erogazione monetaria. La tendenza negli anni sessanta e settanta in questo campo è stata quella di affiancare alle tradizionali borse di studio anche un sistema di prestiti e oggi in numerosi paesi europei sono presenti entrambi i sistemi. Qualche dato sul modello svedese, che secondo molti studiosi è uno dei sistemi più avanzati, può aiutare a comprendere meglio il funzionamento dei prestiti di studio.

In Svezia il sistema degli aiuti diretti è rivolto a tre diverse fasce di studenti, differenziate sulla base dell'età (16-20 anni, 20-30 anni, più di 30 anni). Il sistema quindi copre anche una parte degli studenti secondari. Tutti i tipi di aiuto sono amministrati dallo stesso ente governativo (Centrala Studiöds Nämnden, CSN) che assolve a tutte le funzioni amministrative, compresa la gestione dei prestiti. In Svezia vige il principio che l'aiuto deve essere commisurato al reddito e al patrimonio personale, e non familiare, dello studente, per cui è molto elevato il numero di coloro che ne beneficiano. Ad esempio, nella fascia d'età intermedia, che è quella che normalmente interessa gli studenti universitari, ne beneficia circa il 60% degli studenti per un'importo base di circa dieci milioni di lire annui di cui un milione sotto forma di erogazione a fondo perduto e il rimanente sotto forma di prestito (la somma base può essere ridotta funzione del reddito e della ricchezza personale dello studente). Il prestito deve essere rimborsato a partire dal terzo anno dopo il termine degli studi su un arco di vent'anni, a un tasso d'interesse basso e con una forma di rateizzazione che comporta rimborsi annuali crescenti.

33. Anche in Italia negli anni ottanta molte Regioni hanno introdotto i prestiti di studio in aggiunta alle borse e agli assegni di studio. In assenza di una normativa nazionale, i sistemi di prestito in vigore oggi in Italia sono assai diversificati sia nella struttura finanziaria che per nelle procedure amministrative. In quasi tutti i casi la concessione del prestito avviene attraverso banche ordinarie sulla base di una convenzione con l'ente regionale per il diritto allo studio competente. Spesso si tratta di prestiti cumulabili con altri interventi, in particolare l'assegno di studio, e in ogni caso l'erogazione è subordinata al nullaosta dell'ente per il diritto allo studio a cui va indirizzata la richiesta. E' in materia di interessi e rimborsi che sussistono le differenze più marcate. Ad esempio, in Toscana l'interesse è per il 20% a carico dello studente, ma il rimborso deve partire subito, a rate semestrali per una durata massima di 36 mesi. In Veneto (ESU di Verona) invece l'ente copre una quota più bassa degli interessi, ma il rimborso comincia a cinque anni dall'accensione del prestito.

Al di là di queste differenze un dato sembra comune a tutte le esperienze: lo scarsissimo interesse che hanno suscitato negli studenti, per cui quasi ovunque i prestiti di studio sono praticamente rimasti sulla carta. Secondo quanto accertato da Catalano et al. (1993) solo Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto li hanno effettivamente erogati, ma in totale non si superano i quattrocento casi in dieci anni e per importi che raramente arrivano ai cinque-sei milioni, ancora una volta ben lontani dal fabbisogno annuo per il mantenimento dello studente.

34. Qualcosa sta tuttavia per cambiare anche in Italia. La nuova legge-quadro n. 390 sul diritto allo studio, varata dal Parlamento nel novembre 1991, le leggi finanziarie successive (in particolare quella per l'anno 1994), il D.P.C.M dell'aprile 1994 attuativo della 390/91 hanno aperto un capitolo nuovo sui finanziamenti dell'istruzione universitaria, per quanto riguarda specificamente il capitolo relativo al cosiddetto "diritto

allo studio". Si è aperto dunque un dibattito politico e scientifico a riguardo di questi interventi che non si è ancora concluso. La principale innovazione, almeno sulla carta, è l'introduzione dello strumento del persistito agevolato, mirato alla copertura dei costi di mantenimento.

35. Un effetto positivo che nella letteratura viene solitamente associato ai prestiti è l'incentivo a una maggiore attenzione nella scelta del corso di laurea e a un maggiore impegno di studio, derivante dall'obbligo di restituzione dei fondi. Altri autori sottolineano i vantaggi di natura finanziaria dei prestiti rispetto alle borse di studio (secondo alcuni, ad esempio, consentirebbero di allargare il numero di coloro che sono beneficiati, e quindi ottenere una maggiore partecipazione delle classi economicamente svantaggiate all'istruzione universitaria, a parità di esborso pubblico). Il tema è ampiamente esaminato nel panorama storico del dibattito teorico, che segue.

Nei capitoli successivi del lavoro ci proponiamo di esaminare l'evoluzione e di valutare più approfonditamente le implicazioni di queste nuove forme di finanziamento sia da un punto di vista teorico che di pratica applicazione nelle circostanze particolari, sia finanziarie che sociali, del nostro Paese.

BIBLIOGRAFIA

Vedi in genere la bibliografia della Rassegna Storica del Dibattito Teorico. In particolare:

BECKER G., *Human Capital*, New York, NY, Columbia University Press, 1964.

BLAUG M., *An Introduction to the Economics of Education*, Londra, Allen & Unwin, 1970.

CATALANO G., MORI P., SILVESTRI P., TODESCHINI M., *Chi paga l'istruzione universitaria?*, Milano, Franco Angeli, 1993.

DE FRANCESCO C., TRIVELLATO P., "Lo studente dimezzato: un'indagine a Milano", *Progetto Università*, (1985), 13-18.

IRPET, *Problemi di valutazione nell'istruzione universitaria*, Firenze, 1990.

MONACI G., *Gli abbandoni degli studi universitari in Lombardia*, Milano, Franco Angeli, 1992.

TRIVELLATO P., "Le disuguaglianze sociali nella partecipazione e nella riuscita scolastica", in G. Sarpellon (a cura di), *La povertà in Italia*, Milano, F. Angeli, 1982.

VERRY D., DAVIES B., *University Costs and Output*, Amsterdam, Elsevier, 1976.

II. RASSEGNA STORICA DEL DIBATTITO TEORICO SUGLI AIUTI AGLI STUDENTI DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE

1. Il dibattito sul "buono scuola" (voucher) ovvero "sussidio" agli studenti (students grants) e sui prestiti agli studenti (students loans) -a livello di istruzione superiore- ha origine, per quel che se ne sa, nel libro seminale e assai controverso di Micton Friedman "Capitalism and Freedom" del 1962¹. Egli da un lato sostenne che non vi era ragione per avere un monopolio dell'istruzione, in particolare di quella universitaria e argomentò che si dovevano denazionalizzare, almeno in gran parte le scuole, dando agli studenti (o, ai loro genitori, se minori) un "buono" con cui pagare le "tasse" (in questo caso divenute semplici prezzi) del servizio, offerto in concorrenza dai vari istituti, organizzati autonomamente. Dall'altro lato, egli negò che vi fossero convincenti ragioni di equità e di efficienza per fornire gratuitamente un servizio dell'istruzione superiore dotato di forti valenze professionali. Egli argomentò che, soprattutto per ragioni di equità, era bene, in linea di principio, che esso venisse pagato, in quanto il capitale umano che così si formava era un investimento, paragonabile a quelli in capitale fisico, che non vengono generalmente sovvenzionati dalla mano pubblica, quando i loro titolari ne traggono un rendimento netto, che ne costituisce il frutto principale. Certo, egli arguiva, vi sono divergenze fra i ricavi sociali e i ricavi individuali, ma si hanno in entrambe le specie di capitali e appaiono un fenomeno secondario. Tuttavia, continuava Friedman, vi è certamente un sotto investimento nel capitale umano rispetto al capitale materiale, dovuto alle imperfezioni del mercato, che caratterizzano questo secondo di cui fra un attimo si vedrà. Il ragionamento di Friedman, lo si noti, non veniva svolto per l'istruzione universitaria nel complesso, ma per l'istruzione professionale nel complesso. Egli, per la parte dell'istruzione universitaria non professionale sembrava invece, propenso a considerare sovvenzionabili gli studenti, con

¹ Univ. of Chicago Press, Cap. VI

argomenti simili a quelli dell'istruzione d'obbligo o media superiore. Il sussidio consentiva il recupero del prezzo del servizio per gli offerenti e perciò della concorrenza; e dava luogo a libertà di scelta. Esso comprendeva anche il mantenimento dello studente durante la frequenza scolastica: ciò per altro solo in rapporto a istruzione che comportasse una formazione culturale non professionale, vuoi umanistica vuoi scientifica.

Il ragionamento sulle imperfezioni del "mercato" dell'investimento in capitale umano, che egli svolse, lo portarono a una proposta, che fra poco vedremo, di "prestito azionario", non solo per l'istruzione universitaria di carattere professionale ma, in genere, per l'istruzione professionale di un certo impegno.

Egli argomentava (pag. 102) in primo luogo, che il terzo che finanzia l'investimento nel capitale umano non può, ovviamente, in caso di insolvenza, rifarsi sulla persona sovvenzionata, "vendendola". D'altra parte il rendimento dell'investimento non è oggettivo, dipende dalla cooperazione della persona in cui si investe: il finanziatore può temere che questa non sia assidua nello studio e non abbastanza abile nell'apprendimento. Inoltre, -e qui Friedman avanza un argomento che nella letteratura successiva si è (quasi del tutto) perso di vista- questo investimento è per sua natura notevolmente rischioso, perché il suo successo dipende da vicende occupazionali e professionali future incerte. Dunque, un investimento in capitale materiale, comparabilmente rischioso, generalmente, verrebbe fatto con la formula azionaria. Ma ciò non appare appropriato per il capitale umano, in quanto, per una serie di ragioni, non appare accettabile che un finanziatore, sia esso lo Stato o un privato, si appropri di una quota parte dei frutti del lavoro di una persona, che con il suo apporto finanziario, ha acquisito la formazione professionale da cui deriva il suo guadagno. Un po' paradossalmente, Friedman attribuiva questa "ripulsa" a un pregiudizio, argomentando che niente vi è, nella legge vigente, che -in linea di principio- osti a un siffatto contratto di "partecipazione": che, secondo lui, non dava luogo a nulla di simile a una schiavitù.

Non potendosi fare questi contratti di tipo privatistico, Friedman suggeriva (pag.105) che

"un organismo governativo potrebbe offrirsi di finanziare o di contribuire a finanziare la formazione di ogni individuo che possa soddisfare a dati minimi standard qualitativi. Esso dovrebbe rendere disponibile una somma limitata per anno, per un numero determinato di anni, a condizione che la somma sia spesa per ottenere la formazione presso un'istituzione riconosciuta. L'individuo, in cambio, dovrebbe accettare di pagare al governo, in ogni anno futuro, una data percentuale dei suoi guadagni in eccesso a una data somma, per ogni mille dollari che egli abbia ricevuto dal governo. Questo pagamento potrebbe essere agevolmente combinato con l'imposta sul reddito, così da dare luogo a un minimo di spese amministrative addizionali".

Friedman arguiva che gli ostacoli allo sviluppo del capitale umano, che derivano dalle gravi imperfezioni del suo mercato finanziario, fanno sì che molte persone abili siano distolte dall'entrare in tale mercato, e che

"il risultato è di perpetuare le ineguaglianze di ricchezza e di status. Lo sviluppo di sistemi come quello sopra indicato renderebbe il capitale umano molto più ampiamente disponibile e farebbe perciò molto per rendere reale l'eguaglianza di opportunità per diminuire le diseguaglianze di reddito e di ricchezza, per promuovere un pieno utilizzo delle risorse umane" (pag.107).²

2. A.T. Peacock e J. Wiseman segnano una seconda, fondamentale, tappa nel dibattito sul finanziamento della scuola superiore, nel 1964, con il loro *pamphlet* per l'Institute of Economics Affairs di Londra, intitolato significativamente

²Milton Friedman aveva esaminato in precedenza (1955) l'argomento, avanzando la proposta del prestito agli studenti nel saggio *The Role of the Government in Education*, in R.D. Solo (a cura di) *Economics and the Public Interest*, New Brunswick, Rutgers University Press. Vi tornerà in *Free to Choose* (1980) scritto assieme a Rose Friedman, Harcourt Brace, London, Cap.VI

Education for Democrats. In precedenza, i due autori in uno scritto su "The Finance of State Education in the United Kingdom" del 1956³, avevano già effettuato alcuni rilievi critici circa l'equità distributiva delle sovvenzioni statali per l'istruzione gratuita con riguardo alle comunità locali ricche, che ne beneficiavano di più delle povere; e, soprattutto, avevano posto in dubbio che si dovessero sovvenzionare le scuole anziché gli studenti, argomentando sulla base anche dello scritto del Friedman del 1955 ("The Role of Government in Education, in Economics and the Public Interest") a favore del sussidio diretto agli studenti, che lascia loro "libertà di spesa". Non ponevano in dubbio, invece, i due autori, nel saggio del 1956, l'opportunità di sovvenzionare a fondo perduto l'istruzione. Vi è, a questo riguardo, nel saggio-pamphlet del 1964, una correzione di rotta. Essi, invero, optano, nel caso dell'istruzione superiore, per il prestito agli studenti, anziché per la sovvenzione diretta. Il punto importante della loro proposta sta nel collegamento del prestito al reddito, che gli studenti ritrarranno. Viene però modificato il concetto di Friedman, perché la restituzione collegata al reddito, dura sin quando il prestito fatto è stato ripagato, assieme agli interessi su di esso dovuti, che per altro, potevano variare. Ovviamente, un punto centrale della proposta di Peacock e Wiseman, era quello dell'elevamento delle tasse universitarie, onde coprire il costo di produzione dell'istruzione e metter fra loro i vari istituti in concorrenza dando allo studente il potere di scelta.

L'argomento per accogliere il prestito non riguardava tanto il fatto se la sovvenzione, che si potrebbe in alternativa erogare, per promuovere l'istruzione, fosse equa o meno, nella distribuzione geografica e per classi di reddito, quanto l'argomento preliminare, secondo cui se un certo bene genera, accanto a vantaggi per la collettività, ampi vantaggi per chi ne usufruisce, non vi è motivo allocativo perché esso debba esser erogato a spese del contribuente anziché dell'individuo

³ Pubblicato nello Yearbook of Education, 1956 edito da Evans Brothers, London per The University of London Institute of Education and The Teachers College della Columbia University of New York

stesso, con formule -quale il prestito, gestito dalla mano pubblica- che rimediano a imperfezioni del mercato dei capitali.

Note di cautela circa la complessità del tema, comunque, venivano avanzate dai due autori, in un successivo contributo del 1964⁴. I due autori affermano che se si ritiene che l'intervento pubblico -nell'istruzione- debba procedere oltre mere correzioni del mercato per tenere conto dei benefici più generali dell'istruzione, che non ci si può attendere che gli individui considerino, gli interventi dovranno essere estesi, anche se non si può sperare che siano basati su dati concreti, anziché su illazioni, circa quei benefici. Comunque

"non abbiamo rinvenuto alcuna ragione per supporre che l'enfasi su questi maggiori benefici debba condurre allo spiazzamento, da parte dell'offerta pubblica, delle decisioni private delle famiglie e degli individui piuttosto che affidarsi a schemi di sussidi-prestiti destinati ad essere attuati mediante decisioni prese dalle famiglie degli studenti e/o da loro medesimi".

3. I grossi problemi amministrativi degli schemi basati su sovvenzioni statali alle famiglie e agli studenti, anziché alle autorità locali incaricate di gestire i servizi dell'istruzione, per altro venivano sottolineati, in un saggio di F. Forte (1964)⁵ con riguardo all'istruzione a livelli diversi da quello universitario, argomentando che è più efficiente l'aiuto agli enti locali, i quali potranno poi discriminarlo in base al grado di merito dei vari studenti. L'autore, sul lato positivo dell'aiuto diretto agli studenti e/o alle loro famiglie poneva il fatto che in tal modo essi diventano consapevoli dell'intero costo dell'istruzione, che viene loro erogata: assumendo che le tasse venissero elevate a coprire i costi effettivi e che le sovvenzioni alle famiglie servissero per pagare queste tasse oltreché coprire altri

⁴ per il simposio dell'OCSE, Financing Education for Economic Growth, pubblicato l'anno seguente dall'OCSE, Parigi, analizzando il tema Economic Growth and the Principles of Educational Finance in Developed Countries (pag. 89-102)

⁵ "Local and Central Government Problems in the Financing of Education", in tale conferenza

costi. Aggiungeva l'autore, che l'autorità centrale, nel dare questi aiuti alle unità di governo autonome preposte alle scuole, poteva comunque indurle a pagare anche un assegno agli studenti frequentanti, così da ottenere il risultato delle sovvenzioni alle famiglie in modo più efficiente, tramite la maggior efficacia e minor costosità dei controlli da parte del soggetto periferico. L'autore osservava che le famiglie in quanto bisognose o poco interessate alla cultura, potrebbero impiegare la somma ricevuta dallo Stato per scopi diversi dalla frequenza alla scuola degli studenti e che il controllo, specie nei paesi meno sviluppati, è più agevole per l'organismo scolastico localmente interessato che per l'ente centrale statale (pag. 315).

4. La combinazione di sussidi e prestiti, in genere gli "aiuti agli studenti" può servire a molti scopi diversi e quindi può essere articolata in molti modi diversi. E' questo il tema di fondo di un saggio breve ma estremamente articolato del prof. Friedrich Edding del Max Plank Institute for Educational Research di Berlino⁶, che presenta anche alcuni interessanti raffronti fra aiuti agli studenti in UK, Francia, Repubblica Federale tedesca. Questo autore classifica gli aiuti agli studenti nelle quattro voci dell'uso (gratuito) delle istituzioni educative; della dotazione di materiali di studio; del costo del mantenimento (salute, pasti, alloggio, trasporti). considera anche un eventuale presalario, che includerebbe i costi del mantenimento lasciando un margine di reddito disponibile e si configurerebbe come la contropartita del reddito di lavoro cui, frequentando la scuola, lo studente rinuncia. Aggiunge poi, una distinzione fra aiuti dati a tutti gli studenti, mediante prezzi politici e usi gratuiti dei tipi 1-3 e diretti dati solo a determinati studenti, che -oltre al presalario- possono includere sovvenzioni minori sotto forma di borse di studio, premi e prestiti, oltreché prezzi politici ed erogazioni gratuite dei tipi 1-3 a loro riservate.

Gli scopi di questi interventi -osservava il professor Edding- sono di quattro specie:

⁶Che compare nel medesimo simposio con il titolo sintetico "Student Aid" (pp. 251-267)

- a) aumentare l'offerta di personale qualificato per accrescere lo sviluppo economico;
- b) accrescere il livello culturale generale;
- c) provvedere eguaglianza di opportunità;
- d) assicurare efficienza nel processo dell'istruzione.

Ciò può dare luogo a diverse articolazioni degli aiuti o anche a diversi tipi di calcoli del rapporto costi-risultati. Anche gli aspetti distributivi sono complessi: eguagliare le opportunità fra relativamente ricchi e relativamente poveri; fra famiglie piccole e famiglie numerose; fra regioni relativamente ricche e regioni relativamente povere.

5. Nel 1964 fu pubblicata l'opera seminale sul capitale umano di Gary Becker⁷ (successivamente come Friedman, Premio Nobel dell'economia e, in precedenza, addottorato all'Università di Chicago ove Friedman già emergeva, come docente), in cui si analizzano -per gli USA-, gli effetti molto positivi dell'istruzione universitaria sulla formazione del "capitale umano" impiegato nella produzione di beni e servizi, e i conseguenti redditi differenziali dei titolari di tale capitale umano, cioè di coloro che avevano beneficiato di detta istruzione superiore. Becker distingueva opportunamente le abilità e l'istruzione ricevuta. Di media i rendimenti dell'istruzione universitaria erano nell'ordine del 12% sui costi normali di tale istruzione. Si tratta, come si nota, di una percentuale molto elevata, che corrisponde a differenziali retributivi molto alti.

"Nel complesso risulta che l'abilità spiega solo una parte relativamente piccola del differenziale e l'istruzione universitaria spiega la parte maggiore. Inoltre, risulta che il tasso di rendimento dell'istruzione universitaria è correlato positivamente con il livello di abilità, poiché vi è evidenza empirica che l'abilità gioca una parte più grande nel

⁷ "Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education", a cura del National Bureau of Economic Research, per la Columbia University Press

-determinare i guadagni di una persona con diploma universitario che di una con licenza di scuola media superiore".

Becker dimostra altresì, che i tassi di rendimento sociale dell'istruzione, in rapporto allo sviluppo economico, sono molti più elevati (per quanto i dati siano piuttosto opinabili) dei rendimenti privati, arrivando, nel limite superiore, anche al raddoppio.

Infine, egli si occupa della questione se la grande diffusione dell'istruzione superiore abbia diminuito i differenziali nel rendimento della stessa, rispetto all'istruzione della media superiore. Una certa riduzione egli, pur con dati non univoci, la riscontra, per l'ultimo cinquantennio. Ma il differenziale rimane. La rapida crescita del numero di titolari di diploma universitario non ne ha intaccata la posizione relativa. Ciò, ad avviso di Becker, si spiega considerando che i risultati educativi non solo si adeguano alla domanda del sistema economico, ma altresì la influenzano.

Queste risultanze di Becker non potevano non avere effetto sulla teorizzazione degli interventi per l'aiuto agli studenti nell'istruzione universitaria. Da un lato ne avvaloravano la fruttuosità per l'economia pubblica. Dall'altro lato, però, ponevano in luce che -comunque- i beneficiari di tali aiuti potevano ricavarne grossi guadagni, in particolare se dotati di abilità differenziali. Per altro, un altro risultato di Becker, era la grande varianza nei rendimenti ciò, unito il fatto che essi si potevano manifestare per un periodo di almeno 25 anni successivo all'istruzione universitaria, rendeva l'investimento nel capitale umano particolarmente rischioso.

6. Ma la teoria di Becker -che, come si vedrà, era stata anticipata o accompagnata da altre analoghe-, relativa ai vantaggi differenziali dell'istruzione superiore, veniva contestata dall'economista e sociologo inglese del benessere, J. Vaizey (1962 e 1963) per il quale la correlazione fra redditi maggiori dei diplomati

all'università e i loro titoli di studio era spuria. Egli⁸, affermava che vi è una correlazione fra la ricchezza dei genitori, il loro reddito, l'accesso alle opportunità educazionali, la motivazione all'istruzione, l'accesso ai lavori migliori e il successo nella vita successiva. Soprattutto, vi è una capacità nativa e una abilità che vincerà nonostante tutti gli handicaps.

"E' terribilmente facile imbarcarsi in una controversia uovo-gallina, su che cosa venga prima cioè il reddito o l'istruzione, specialmente in società vecchie e con divisioni di classe. Ne viene perciò che tutto quello che le statistiche possono mostrare è che i redditi sono diseguali e l'istruzione disegualmente distribuita; ci può non essere alcuna relazione causale fra istruzione e reddito" (pag.50).

Vaizey, fra l'altro, mostrava come molti diplomati delle università americane avessero trovato, con successo, occupazione in aree diverse da quelle in cui avevano conseguito la loro formazione.

Naturalmente, tali argomentazioni di per sé non comportavano l'accettabilità di proposte relative a prestiti, per l'aiuto agli studenti, quanto schemi selettivi di sussidio agli studenti di famiglie meno favorite. E, in effetti, Vaisey (1963) sottolineava che, in Gran Bretagna, ove ogni studente pagava di media solo un settimo dei costi della sua istruzione superiore, una gran parte della sovvenzione data ai giovani delle classi di reddito relativamente basse mediante la gratuità dell'istruzione primaria e secondaria era controbilanciata da quella fornita ai giovani delle famiglie ad alto reddito sotto forma di basse tasse di frequenza per l'istruzione superiore.

⁸ Prima nel libro "The Economics of Education", London Faber, 1962 e poi nel dibattito nel simposio di un gruppo di studio dell'OCSE guidato da S. Harris, su "Economic Aspects of Higher Education", del 1963, (in cui egli svolgeva il ruolo di segretario),

7. Seymour Harris (1963)⁹, osservava che i dati mostrano comunque che coloro che hanno ricevuto l'istruzione universitaria hanno redditi differenziali notevoli. Desumeva da ciò e dal fatto che la grande espansione del numero degli studenti e dei bisogni di spesa delle università, nel decennio successivo, difficilmente poteva essere finanziata dal contribuente, l'argomento per un sostanziale incremento delle tasse universitarie. Ne deduceva anche la necessità che ci fosse ampio credito disponibile, per finanziare le spese dei giovani del settore della pubblica istruzione. Egli osservava che "il sistema dei prestiti per finanziare l'istruzione universitaria si è esteso considerevolmente negli USA e gioca una parte molto importante". Aggiungeva che

"vi è molto da dire a favore di un programma di prestiti, prima di tutto perché può esser finanziato con il reddito accresciuto del futuro e, in questa misura, il peso può essere posto sulla società; inoltre perché ogni programma di prestiti, come si vede nel campo delle abitazioni e delle automobili, rende possibile un ampliamento delle risorse alle attività ed occupazioni che fanno uso di tale credito. Sarebbe ancora meglio se i genitori di uno studente potenziale investissero fondi per la sua istruzione, quando egli ha solo un anno. In tale caso il tasso di interesse opererebbe a favore dello studente, anziché contro di lui, così come accade per i mutui edilizi. Sfortunatamente la gran parte dei genitori non appare abbia voglia o possa fare tale provvista"

Quest'ultima proposta non sembra avere avuto l'attenzione che si meritava. Essa, invero, coinvolgerebbe il risparmio dei genitori nei prestiti agli studenti, rendendo meno oneroso il meccanismo del rimborso per gli stessi e meno rischiosa la sua gestione per il soggetto preposto al finanziamento. Dal punto di vista macroeconomico, poi, in quanto fondato su flussi di risparmio, avrebbe un

⁹ In tale simposio

effetto migliore dei prestiti garantiti dallo Stato che, comunque, sono una forma (non palese) di debito pubblico, sia pure devoluta a scopi del tutto rispettabili.

8. Il legame fra aumento delle tasse per l'istruzione superiore, rendimento variabile del capitale umano, e prestiti agli studenti venne ribadito in studi del decennio '70 che ponevano la questione soprattutto in termini di efficienza allocativa. Così R. Tollison e Th. Willett (1973)¹⁰ affermano che:

"La ratio di base per il prezzo al costo pieno per l'istruzione superiore (combinata con la provvista di ampi fondi per prestiti agli studenti che non hanno accesso a prestiti in termini competitivi sul mercato privato) è che in gran parte delle aree dell'istruzione superiore il tasso di rendimento dell'investimento degli studenti appare sufficientemente ampio per fornire incentivi adeguati per livelli ottimali dal punto di vista sociale della domanda di istruzione, se gli studenti investitori hanno accesso ai fondi dei prestiti a condizioni ragionevoli"

Negavano, i due autori¹¹, che i "benefici esterni" dell'istruzione universitaria a livelli inferiori a quelli del dottorato (il nostro dottorato di ricerca) fossero così significativi da condurre a discutere l'ottimalità allocativa fondata sulla sopraindicata eguaglianza fra offerta al costo pieno e domanda individuale. Dal rilievo appena fatto conseguiva, per i due autori, che il compito maggiore dell'economia pubblica per il finanziamento dell'istruzione superiore al livello predottorale, era la provvista di uno stock iniziale, un "fondo di rotazione" per i prestiti quale supplemento alla finanza disponibile sul mercato privato. Ciò perché i prestiti erogati nel periodo iniziale sarebbero stati rimborsati nel tempo e

¹⁰ "Journal of Economics and Business", "The University and the Price System", riedito nella nota antologia "The Economic Approach to Public Policy" curata da R.C. Amacher, R.D. Tollison e Th. Willett, per la Cornell Univ. Press, 1976.

¹¹ Richiamandosi al saggio di W. L. Hansen (1972), "Equity and the Finance of Higher Education", Journal of Political Economy, May-June p. 260-73

quindi sarebbero stati disponibili per il riprestito solo per una generazione successiva di studenti.

Il sistema di prezzi per l'istruzione universitaria, che i due autori sostenevano, doveva ubbidire a regole marginalistiche di efficienza allocativa e non basarsi, come le tasse universitarie normalmente applicate, su tariffe medie globali, indifferenziate. D'altra parte, ove vi fossero rilevanti economie esterne, per esempio per i dottorati di ricerca e soprattutto per gli studi scientifici "duri", la sovvenzione doveva andare agli studenti, non agli istituti di istruzione. Tutto ciò allo scopo di mettere le istituzioni in questione fra loro in concorrenza e di dare, agli studenti, il vaglio del loro rendimento, mediante le proprie scelte. Non trovavano, i due autori, particolari argomenti distributivi per sovvenzionare l'istruzione superiore a fondo perso, al di fuori dei casi in cui essa generasse le accennate rilevanti economie esterne, reputando che, in generale, i problemi distributivi andassero risolti in altra sede. Una certa contraddizione nel loro ragionamento -per altri aspetti lineare, nella sua razionalità allocativa- per altro la si rinviene là dove essi, esplicitamente, ammettevano che i vantaggi individuali dell'investimento nell'istruzione universitaria, sotto forme di guadagni differenziali futuri, sono

"assai meno definiti e certi che non i costi, immediatamente ovvii, dell'investimento (prendere denaro a prestito, usare risparmi familiari et similia). I benefici distanti dell'investimento educativo sono capitalizzati in modo imperfetto, mentre i costi sono capitalizzati accuratamente".

Questo argomento, oltreché per giustificare una sovvenzione ai costi di un'istruzione scientifica, dante vantaggi sociali diffusi, avrebbe dovuto valere anche per la sovvenzione agli studenti delle famiglie meno favorite, che

subiscono in modo particolare le imperfezioni di questo peculiare mercato dei capitali. Per altro, i due autori appaiono insensibili a tale linea di argomentazione.

9. La prospettiva si amplia considerevolmente con i lavori seminali del celebre economista di Chicago Th.W. Schultz, del 1968 e 1972¹². Secondo Schultz l'investimento pubblico in capitale umano, anche in un profili puramente economico, può rispondere a obiettivi fra loro diversi:

"Un miliardo di dollari aggiuntivi -egli semplifica- ridurrà la discriminazione nelle occupazioni a danno dei negri istruiti; il tasso di obsolescenza economica nell'istruzione acquisita; o le inefficienze con cui le risorse sono allocate, all'interno dell'istruzione superiore? Migliorerà la scelta delle carriere da parte degli studenti? Ridurrà le iniquità sociali ed economiche che attualmente caratterizzano la distribuzione delle risorse che vanno all'istruzione superiore? Queste sono alcune delle questioni problematiche nell'agenda dell'economista".

(Resources for Higher Education, pag. 144)

Schultz, dopo aver osservato che non necessariamente gli obiettivi di equità e di efficienza possono esser perseguiti simultaneamente, anziché esser fra loro in conflitto, argomentava che, a suo avviso, nonostante tutte le obiezioni, l'investimento in capitale umano ha contribuito e contribuisce a ridurre le diseguaglianze nella distribuzione dei redditi in quanto:

"l'aumento nell'investimento in istruzione relativamente a quello in capitale non umano accresce i redditi da lavoro complessivi in confronto ai redditi da proprietà e il reddito delle proprietà è distribuito molto più

¹² "Resources for Higher Education", "Journal of Political Economy" del 1968 (pag. 327-347) riedito nella antologia appena indicata, prima del saggio di Tollison e Willett; a tale saggio del prof. Schultz, si collega la sua successiva monografia del 1971 dal titolo "Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities", edita dal "National Bureau of Economic Research" (1972), nel simposio "Human Resources", a cura di F. Becker, cui contribuirono, come commentatori, Alice Rivlin della Brookings Institution e Harold Somers dell'Università di Wisconsin.

disegualmente che i guadagni delle persone dal lavoro...L'ipotesi che qui si propone è che questi andamenti degli investimenti costituiscono una parte importante della riduzione, che si osserva, nelle diseguaglianze nella distribuzione personale del reddito" (pag. 145)

Ammette il prof. Schultz che lo studio di Becker e Chiswick (1966)¹³, dia dei risultati attendibili, circa il fatto che un terzo delle differenze nel reddito personale dei "maschi bianchi" nei diversi stati dipenda dall'istruzione scolastica, un terzo dal "residuo" e un terzo dalla correlazione positiva fra essi. Accetta anche l'attendibilità dei risultati di un ulteriore studio del Chiswick secondo cui la componente dell'istruzione spiega la metà dei differenziali di reddito fra nord e sud (la proporzione è un po' minore per i maschi bianchi e un po' maggiore per i maschi (negri)¹⁴. Ma ciò non implica che queste spese siano di per sé regressive (cioè crescano al crescere del reddito) al reddito personale, nel complesso (pag. 146).

Comunque, egli conclude il suo saggio del 1968 argomentando che occorre sviluppare un mercato dei capitali che possa provvedere fondi agli studenti, affinché essi possano investire in se medesimi, sotto forma di prestiti agli studenti. Occorre un ampliamento dei fondi pubblici per questo scopo date le limitazioni del mercato privato dei capitali. D'altro canto, occorre un programma di sussidi di pubblici e privati (presumibilmente, per Schultz non solo di "benefattori", ma anche di imprese o loro fondazioni) a favore esclusivamente di studenti qualificati, che -per ragioni di "benessere" o efficienza sociale- dovrebbero poter frequentare l'università, ma che, privatamente, non vi si iscriverebbero, anche se vi fossero prestiti agli studenti.

¹³ American Economic Review, maggio 1966, "Education and the Distribution of Income"

¹⁴ B.R. Chiswick, Human Capital and the Distribution of personal Income by Regions, Ph D. Dissertation, Columbia Univ. Press, 1967. E, ulteriormente, 1974, "Income Inequality Regional Analyses within a Human Capital Frame Work", National Bureau of Econ. Research New York, Columbia Univ. Press che considera anche Canada e Olanda

10. Nella monografia del 1971, il prof. SCHULTZ modificava un po' la sua formulazione ammettendo, sulla base dei risultati delle indagini sugli studenti universitari della California, e di altre ricerche recenti¹⁵ che, in effetti, vi era un conflitto fra equità ed efficienza nella spesa universitaria negli Stati Uniti. Tuttavia, egli riprendeva il suo argomento per cui, comunque, tale spesa aveva ridotto le diseguaglianze nella distribuzione dei redditi, accrescendo il peso dei redditi di lavoro, rispetto a quelli di capitale e aggiungeva due nuovi argomenti. Innanzitutto, quello che man mano che aumenta il numero di cittadini, maschi e femmine, delle diverse classi sociali e razze che frequentano le medie superiori, tanto più si riduce la possibile sperequazione distributiva derivante dalla sovvenzione agli studenti universitari, in quanto tanto più la popolazione universitaria di una data classe demografica si accosta a quella nazionale di tale classe. Egli poi aggiunse che le abilità innate non ricevono una rendita ingiustificata, posto che l'istruzione universitaria sia pagata da ciascuno al costo pieno, e la domanda di essa, mediante appropriati sistemi di finanziamento al capitale umano sia alta, in quanto non vi è una "scarsità" di abilità innate delle varie categorie: dunque, al margine, esse si configurano come "risorse semi libere", beninteso suscettibili di esser messe a frutto, così da ottenere il rendimento marginale dell'investimento, oltre a una modesta rendita differenziale.

Circa il mercato dei capitali per tali investimenti, per altro, Schultz polemizzava con Friedman argomentando che non si trattava solo di imperfezioni, ma che la maggior parte della spiegazione della inadeguatezza di

¹⁵ La ricerca menzionata è W.H. Hansen e B.A. Weisbrod (1969) "The distribution of costs and direct benefits of public higher education: the case of California", *Journal of Human Resources*, p.176-91. Ad esso seguirono tre commenti di E. Colm, A. Gifford e I. Sharkansky e una valutazione critica da parte di J. Pechman. Questi argomentava, giustamente, che era un errore considerare nelle varie classi di reddito fra i potenziali beneficiari, anche le famiglie di coloro che, a causa della età minorile dei loro figli, non avevano diritto al beneficio. E, naturalmente, il reddito delle famiglie con figli in età universitaria è, coeteris paribus maggiore, dato che essi sono al culmine delle loro carriere, rispetto al reddito delle famiglie giovani, che hanno figli in età prescolare inferiore ai 18 anni

Ma Schultz cita anche i lavori di S. Becker e B.R. Chiswick (1966) "Education and the Distribution of Earnings", *American Economic Review* 1966; Th. Johnson (1970) "Returns from investments in human capital", *American Ec. Review*; B.R. Chiswick (1968) "The average level of schooling and the personal distribution of income by regions: a clarification", *American Ec. Review*

tale mercato dei capitali stava nei fondamenti legali dei diritti di proprietà e dei diritti delle persone

"in quanto parte delle persone, il capitale educativo è soggetto a tutti i diritti delle persone e questi diritti non sono configurati per assicurare l'efficienza del mercato dei capitali".

Ed i fondi che vengono investiti in capitale umano "non hanno lo status legale di proprietà"

Il professor Schultz sponsorizzava, perciò, prestiti agli studenti che avessero carattere normale, avessero come collaterale le proprietà delle famiglie e che fossero ripagati sul flusso di reddito delle famiglie. Egli argomentava che ciò evita di accrescere la sperequazione a favore degli studenti delle famiglie dotate di mezzi. Ma -almeno in questo scritto- lasciava nell'ombra il problema degli studenti provenienti da famiglie non abbienti¹⁶

11. Il caso della California conduceva, nello stesso periodo, G. Stigler (1970)¹⁷ a sviluppare (assieme ad altre riflessioni su dati empirici) un'importante analisi teorica, in termine di scelte pubbliche, del perché i trasferimenti pubblici anziché ai meno abbienti, sovente, vadano alle classi medie. Egli prendeva spunto dall'osservazione che solo il 4-5% dei genitori degli studenti delle università California aveva meno di 4 mila dollari, mentre il 27% per i "Colleges" dello Stato e il 19% per l'Università apparteneva alla classe di reddito fra i 4 e gli 8 mila dollari. Al gruppo dei genitori fra 8 e 14 mila dollari apparteneva circa la metà degli studenti dei Colleges statali e il 40% di quelli dell'Università di California. Infine sopra i 14 mila dollari vi erano l'altro 40% delle famiglie di studenti dell'Università di California e il 21% di quelle degli studenti dei Colleges

¹⁶ Ulteriori sviluppi della tematica in questione egli li svolge nel saggio (1972) "The optimal investment in College Instruction: equity and efficiency", *Journal of Political Economy*, Supplement, May-June

¹⁷ G. Stigler (1970), "Director's Law of Public Income Redistribution", *Journal of law and economics*, April

statali. Stigler notava che le percentuali delle famiglie in questione, negli USA, erano allora il 26% per il gruppo reddituale inferiore che annoverava solo il 4-5% di studenti universitari californiani; il 38% per il gruppo successivo; il 27% per il gruppo cui apparteneva il 40% degli studenti universitari in questione. Infine la classe ricca, che occupava il 10% della popolazione USA, annoverava il 21% degli studenti dei Colleges e il 40% di quelli dell'Università di California. La conclusione di Stigler era che l'istruzione gratuita o quasi nelle università californiane è puramente un privilegio strappato dalla classe media, la quale, spostandosi da un partito all'altro, tramite condotte opportunistiche, ha un ruolo decisivo, nei risultati elettorali. La attendibilità dei dati in questione -come abbiamo notato- era stata oggetto di contestazione, da parte di J. Pechman. Ma l'analisi di Stigler aiutava a mettere a fuoco due aspetti del problema, piuttosto disturbanti, su entrambi i fronti della controversia.

Da un lato, per i fautori della sostituzione dei prestiti alle sovvenzioni agli studenti, al fine di ridurre le sperequazioni distributive, non sarebbe stato facile strappare i consensi parlamentari e governativi, se è vero che i ceti medi hanno un ruolo così importante, ai fini dei risultati elettorali. Dall'altro lato, però la tesi della iniquità distributiva, in base a questi dati, rischiava di essere "dimezzata". Infatti, se la classe media è la maggior beneficiaria degli aiuti agli studenti universitari, rimane dubbio che ciò dia luogo a un peggioramento nella distribuzione dei redditi, in quanto migliora, presumibilmente, la distribuzione nella parte alta della curva, mentre in quella inferiore i benefici differenziali per l'istruzione media ed elementare, più che compensano i benefici per la classe media derivanti dall'istruzione superiore. Così, nel complesso, alla base della piramide, la società, rispetto al vertice, diventa meno diseguale ed acquisisce maggior ricambio sociale. D'altra parte, va osservato che questi ragionamenti non tenevano conto di ciò che, tramite l'imposta personale progressiva sul reddito, avrebbero pagato coloro che, appartenendo alle classi medie e superiori, avevano beneficiato dell'istruzione superiore semi gratuita ed avevano così migliorato la

propria capacità di produrre reddito. In sostanza, anziché la dicotomia "non abbienti-abbienti" emergeva una tripartizione "non abbienti-classi medie-abbienti" che tenuto anche conto delle correzioni ai dati statistici dovute a J. Pechman, complicava notevolmente la questione dell'equità e, più in generale, delle politiche di una "società aperta" con riguardo alla formazione del capitale umano nell'istruzione superiore.

Nello stesso tempo emergeva il realistico problema del consenso a politiche, i cui avversari non sarebbero costituiti dal ristretto gruppo degli abbienti, ma dal variegato e fluido agglomerato dei ceti medi, della borghesia e della piccola borghesia emergente, protagoniste dello sviluppo di quelle rendite e di quei servizi del capitale umano che competono nella distribuzione del reddito, con la rendita e i servizi del capitale materiale.

12. Ma il dibattito sul costo e i benefici dell'istruzione superiore e sul finanziamento degli studenti mediante sovvenzioni o facilitazioni su prestiti non si sviluppava solo negli Stati Uniti, sotto la spinta della impetuosa crescita della popolazione universitaria dovuta alla pressione sociale e alle politiche delle numerosissime università private e pubbliche, in particolare con lo sviluppo delle lauree brevi non elitarie. Aveva luogo anche in Europa e, in particolare, in Gran Bretagna ove la situazione era ben diversa, anche perché diversi erano i dati circa il numero di università e di studenti e l'articolazione del processo formativo nell'istruzione superiore. Le università inglesi erano, negli anni '60, poche; tutte statali, ma largamente autonome; il loro livello era molto alto e i corpi accademici impartivano una istruzione severa in un ambiente elitario. L'enfasi era, d'altra parte, soprattutto sulla ricerca e sulla preparazione di nuovi "dottori di ricerca", atti alla carriera universitaria e, comunque, agli studi superiori con costi corrispondentemente elevati. Tali studi erano in gran parte gratuiti, anche perché le spese pubbliche a ciò conseguenti, notevoli per lo studente, erano modeste in assoluto, dato il limitato numero di università e di studenti. D'altra parte, la

tradizione culturale e politica permetteva a tali università la massima autonomia nelle scelte, benché il denaro arrivasse loro in gran parte dal Tesoro.

Il professor William Bowen, economista di Princeton, USA, -pur ponendo in luce tali diversità- nel 1963¹⁸ proponeva, per USA e Gran Bretagna, un "sistema misto". Esso doveva esser costituito da trasferimenti statali generici alle università, per gli scopi da esse stabiliti; da fondi di ricerca sponsorizzati per specifiche finalità; da fondi per borse di studio e prestiti agli studenti agevolati e pagamenti diretti da parte degli studenti per tasse. Queste dovevano arrivare a un livello del 50% del costo, così da consentire il finanziamento delle università almeno per metà a carico di soggetti diversi dal Tesoro (una parte dei fondi delle università proveniva anche da soggetti senza fini di lucro, enti locali, lasciti e dotazioni patrimoniali). La consapevolezza del costo avrebbe indotto a soluzioni più efficienti e diversificate, in relazione ai vari curricula. Il nuovo flusso finanziario avrebbe permesso quell'espansione delle università che, muovendo da basi diverse e a diversi gradi di sviluppo economico, era in atto nei due paesi e che -in ambedue- il contribuente non sembrava disposto a sopportare. Vi era, evidentemente, da considerare il problema degli studenti che non sono in grado di pagare tali costi. Ma per molti altri -sosteneva il Bowen- ciò era possibile ed equo: coloro che beneficiano della parte maggiore del beneficio dell'istruzione superiore, è equo che ne paghino il costo se possono farlo. D'altra parte, -argomentava il Bowen in contrasto con Stigler¹⁹- in un paese democratico, è arduo supporre che si possa adottare un diverso sistema, in quanto il cittadino non appare disposto a sovvenzionare spese pubbliche gratuite a favore di chi ha i mezzi per pagarsele e ne ottiene benefici superiori ai costi. Sicché un diverso sistema avrebbe portato il paese democratico a sottoinvestire nell'istruzione. Per la Gran Bretagna, il minor reddito pro capite avrebbe potuto indurre a reputare appropriato addossare agli studenti con le tasse universitarie una quota inferiore

¹⁸ "University Finance in Britain and the United States: implications of financing arrangements for educational issues", Public Finance

¹⁹ Va notato che W. Bowen era uno dei pionieri dell'approccio alla finanza pubblica in termini di "public choice"

al 50% del costo. Tuttavia, l'elevato numero di persone che, in tale paese, accedevano all'istruzione media superiore privata, dimostrava che vi era una capacità e una spiccata propensione a studi ulteriori, anche pagati dai beneficiari:

"Certo un sistema di tasse che scoraggiasse gli studenti abili e bisognosi dallo sviluppo pieno dei loro talenti sarebbe stupido. Tuttavia un piano di borse di studio accuratamente programmato e amministrato, accompagnato da altre forme di aiuto finanziario agli studenti può, certamente, impedire che ciò accada"

Con riguardo a tali altre forme di aiuto finanziario agli studenti, il professor Bowen menzionava: a) i prestiti a basso tasso di interesse, con un certo ammontare di "condono" ("forgiveness"); b) lavori part time selettivi; c) il ripagamento mediante scala mobile del tipo suggerito da Vickrey e altri.²⁰ Nel piano Vickrey lo studente ripagava i costi dell'istruzione gratuitamente ricevuta mediante prelievi fiscali sul suo reddito extra, guadagnato durante la sua vita, attribuibile all'istruzione. Schema, come si nota, più complesso di quello consistente nel collegare il rimborso degli aiuti agli studenti al loro futuro reddito globale che Peacock e Wiseman suggeriranno nel 1964.²¹

13. Dopo Peacock e Wiseman, invocò -nel 1966- il prestito per gli studenti, da rimborsare in rapporto al reddito, come forma prioritaria di finanziamento dell'istruzione superiore, Alan Prest²². La proposta era stata esaminata e respinta da Lord Robbins, nel suo rapporto del 1963²³. Il Prest aveva polemizzato con tale conclusione e il suo schema verrà approvato da Lord Robbins, nel 1980, con la

²⁰ W. Wickrey in "Economics of Higher Education", US Office of Education, 1962, p. 268-280

²¹ Cfr. il par.2 sopra.

²² "Financing University Education", London, Institute of Economic Affairs (IEA)

²³ "Higher Education" (1963), London HMSO. Il rapporto Robbins valutava positivamente -"in teoria"- il sistema di finanziamento dell'istruzione universitaria basato sul prestito agli studenti ma, rilevava le sue difficoltà pratiche. Non riteneva opportuna una sua applicazione nel breve-medio periodo, in Gran Bretagna, sul presupposto che avrebbe scoraggiato gli studenti, in relazione alle garanzie richieste per il rimborso dei prestiti e al rischio, per il caso di mancato rimborso, che ciò avrebbe comportato.

confessione che al tempo del suo Report non ne aveva apprezzato i vantaggi. Robbins, criticando il prestito ordinario tipo *mortgage* agli studenti scriveva²⁴ :

"Un semplice schema di questo tipo è soggetto a considerevoli svantaggi, sia amministrativi che morali. Un sistema di prestiti amministrato separatamente dall'apparato generale della finanza pubblica è amministrativamente complesso e difficile da gestire. Tutti i sistemi di prestiti che io conosco presentano ovvie difficoltà di raccolta del servizio. Ancora più importanti sono gli svantaggi morali. Non tutti gli investimenti nell'istruzione superiore danno un rendimento finanziario. Sotto uno schema di prestito ordinario i prestatori possono sovrastimare la loro futura capacità reddituale. Alcuni possono scegliere occupazioni con un basso rendimento pecuniario..."

Oppure, si può aggiungere nella stessa vena, alcuni possono essere indotti ad adattarsi a un'occupazione, che non è pari alla loro preparazione, ma che assicurerà loro -presto- un reddito certo, che permette di non esser ossessionati dal problema del rimborso del prestito. Robbins, però, ammetteva di non aver abbastanza riflettuto sui pregi della proposta di Prest. Sulla stessa posizione di Prest, cioè per il prestito collegato al reddito, del resto, troviamo, in questo periodo, una schiera di autorevoli economisti ed esperti inglesi del settore dell'istruzione fra cui Marc Blaug (1966 e 1980)²⁵ ed Arthur Seldon (1986).²⁶

14. Una voce di dissenso, nel coro dei consensi alla politica d'aumento delle tasse universitarie, accompagnata da prestiti agli studenti, la troviamo, però, negli USA, alla Brookings Institution, il cui direttore J. Pechman già aveva polemizzato con le "evidenze empiriche" riguardanti le iniquità distributive che sembravano emergere per gli studenti dell'Università di California. In un articolo

²⁴ in L. Robbins (1980) "Higher Education Revisted", London Macmillan, p.34

²⁵ M. Blaug (1966) "Loans to Students", New Society, 6 october, p.538-9; "Student Loans and the " (1980), economic Affairs, october, p.55-56

²⁶ A. Seldon (1986), "The Riddle of the Vouchers", London , IEA

del 1972 R.W. Hartman,²⁷ dopo aver ammesso che il sistema USA, in quanto prevedeva limitate tasse universitarie, generava notevoli vantaggi redistributivi per le classi medio alte, argomentava -con dati tratti dalle statistiche del Bureau of Census su 100.000 studenti dei corsi universitari del 1965 opportunamente elaborati- che esso dava luogo anche a una certa, apprezzabile, mobilità sociale, portando nelle classi medio alte, persone delle classi inferiori che, diversamente, non vi sarebbero entrate. Un aumento delle tasse, non avrebbe ridotto sostanzialmente i benefici per i figli delle classi medio alte, perché quelli lordi di tasse sarebbero rimasti sostanzialmente invariati e tali da spingere, anche al netto di tale aumento, alle medesime scelte universitarie. Invece gli aumenti in questione avrebbero ridotto l'accesso all'università dei giovani delle classi inferiori, diminuendone la mobilità sociale. Hartman polemizzava con chi affermava che i prestiti agli studenti potevano controbilanciare tali effetti. Se tali prestiti fossero pari alle maggiori tasse o anche alle intere tasse universitarie, generalmente il loro beneficio non avrebbe compensato l'onere degli aumenti di queste. Solo particolari prestiti, ripagati con aliquote progressive sul reddito avrebbero potuto alleviare la condizione degli studenti delle classi medio basse. In generale, il prestito agli studenti è regressivo, perché ne usufruiscono maggiormente gli studenti con maggiori mezzi o con famiglie che danno loro maggiori certezze del ripagamento futuro. Per conseguenza, era -per Hartman- meglio evitare il mix maggiori tasse e prestiti universitari e affidarsi alla spesa degli Stati e del governo Federale, tenendo presente che -comunque- coloro che hanno guadagni differenziali dalla pubblica istruzione, sopportano, mediante la tassazione progressiva del reddito (e la tassazione patrimoniale), un onere differenziale fiscale, per tutta la loro vita, in rapporto alla entità di tale differenziale.²⁸

²⁷ R. Hartman (1972) "Equity Implications of State Tuition Policy and Student Loans", *Journal of Political Economy*, May-June, p. 142-171, riedito dalla Brookings nei suoi quaderni di ricerche.

²⁸ Il tema è ripreso dallo stesso Hartman nel saggio "Federal Options for Students Aid", nel Volume "Public Policy and Private Higher Education", a cura di D.W. Breneman e C.E. Finn, edito dalla Brookings nel 1978, in

Questo punto merita di essere sottolineato anche perché generalmente negletto non solo nelle discussioni sulla regressività delle spese pubbliche per l'istruzione superiore, anche in quelle sulle ragioni per una imposta progressiva sul reddito, che quasi mai sono formulate in termini di beneficio al capitale umano (o spesso, anzi, si critica il fatto che la progressività, per varie ragioni, finisca a colpire soprattutto i redditi da lavoro).²⁹

15. In Italia, il tema dell'istruzione superiore divenne oggetto di ampio dibattito nel periodo delle agitazioni studentesche alla fine degli anni 60. Un saggio del CENSIS del 1969³⁰ poneva in luce che l'istruzione, in particolare quella a livello universitario, aveva un peso determinante sullo sviluppo del sistema economico considerato nel suo complesso e nell'evolversi delle carriere e dei redditi individuali; essa quindi, secondo il CENSIS, andava considerata alla stregua di un vero e proprio investimento sicché le decisioni pubbliche da prendere dovevano legarsi al suo evidente valore sul piano economico. In particolare, in tale quadro, occorre:

"cominciare a perseguire una politica scolastica che ridia vigore all'istruzione superiore, che da una parte presenta un maggior costo individuale e dall'altra un aumento dell'impegno pubblico molto più limitato che negli altri livelli di istruzione"

16. Poco dopo Andrea Villani, ricercatore presso l'Università Cattolica e presso l'Università di York con Peacock e Wiseman, affrontava il problema dei buoni scuola e dell'aiuto agli studenti, pubblicando un saggio (1972) e un volume

cui compare anche un saggio di R.O. Berdhal "The Politic of State Aid", che discute le politiche di aiuto agli studenti nei vari Stati degli USA

²⁹ Cfr. però F.Forte (1993), "Principi di Economia Pubblica", Giuffrè, Milano, Cap.15, Par.13

³⁰ "Costi e ricavi dell'istruzione" *Censis Quindicinale di Note e Commenti*, numero speciale 91-92, 1 Aprile 1969, Roma

sull'argomento³¹, in particolare sotto il profilo -sino ad allora trascurato- dell'istruzione come consumo meritorio. Il Villani tornerà sull'argomento nel 1986³² argomentando che i buoni scuola dovrebbero essere discriminati in relazione al reddito familiare degli studenti universitari, con uno schema analogo a quello della British Columbia (Canada) in cui il 60% delle spese pro capite dell'istruzione viene finanziato tramite sovvenzioni del governo all'istituto scolastico e il 40% tramite "vouchers", così facendo valere le preferenze degli studenti, circa i corsi da seguire, le facoltà, le università prescelte etc.

Il Villani, ricollegandosi anche a uno studio di M. Nerlove (1972)³³ argomentava che il prestito, laddove l'istruzione dia soprattutto un beneficio personale come "bene di consumo meritorio" anziché un beneficio produttivo non funzionerebbe e disincentiverebbe lo studente rispetto al sistema fondato su vouchers gratuiti o quasi gratuiti: e ciò tanto di più quanto più lungo il periodo di istruzione; quanto più alto il salario medio cui lo studente rinuncia, dedicandosi alla frequenza universitaria, anziché ad un'attività di lavoro.

Aggiungeva però il Villani (1986), citando il noto studioso di economia dell'istruzione G. Psacharopoulos³⁴, che generalmente in tutti i paesi occidentali ed orientali un più alto titolo di studio era correlato positivamente con un più alto livello di istruzione: per cui il prestito poteva funzionare nell'area dell'istruzione superiore come fatto professionale, mentre per l'area dell'istruzione come fatto culturale esso era controindicato. Sottolineava per altro anche il problema, posto in luce da J.P. Hinson³⁵ delle difficoltà della soluzione del prestito, quando al periodo scolastico segue un ampio periodo di disoccupazione o sottoccupazione.

³¹ Andrea Villani (1972), "Scelta e finanziamento dei "merit wants". Il caso della sanità e dell'istruzione", *Città e società*, n.3 p.15 ss. e "Scelte per l'università", Franco Angeli, 1973

³² Andrea Villani (1986) "Merit wants e scelte individuali: il caso dell'istruzione", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, gennaio-marzo 1986, p.113-142

³³ M. Nerlove (1972) "Some Problems in the use of Income Contingent Loans for the Finance of Higher Education", *Journal of political Economy*, May-June

³⁴ G. Psacharopoulos (1975), "Earnings and Education in OCDE Countries", in OCDE, *Education, Inequality and Life C*

hances, Paris.

³⁵ J.P. Hinson (1971), "Il finanziamento dell'istruzione superiore con particolare riguardo alla politica dei prestiti agli studenti", *Rivista Internazionale di scienze Sociali*, n.4, p.285 ss.

Ma il sistema, -egli riconosceva-, ha funzionato nei paesi scandinavi: Svezia, Norvegia, Danimarca, Finlandia che, secondo l'autore, assegnavano oltre il 70% dei fondi per gli studenti, tramite il canale dei prestiti. Né vi è stato, -egli soggiungeva- per le donne, un effetto di "dote negativa": il 50% dei beneficiari dei prestiti -in Svezia- sono donne. Però, negli USA i programmi dei prestiti avevano procurato problemi al Tesoro in quanto il National Defence Study Loan Plan e il Guaranteed Study Loan Plan avevano causato, nel giro di pochi anni, un forte aumento di iscritti all'università, così facendo venir meno l'ipotesi base dello schema, cioè l'autofinanziamento, che poteva aversi solo mantenendo invariato il numero di studenti. Al riguardo, il Villani, si richiama a un saggio di R.O. Berdhal (1978).³⁶

17. Le ricordate agitazioni degli studenti sul finire degli anni '60 ponevano, anche in Italia, accanto al tema di una riforma universitaria che desse, all'istruzione superiore, maggiore efficacia e, nello stesso tempo, minore paternalismo e maggior libertà di scelta, anche il tema del finanziamento degli studenti, cioè del c.d. "diritto allo studio". Fra le rivendicazioni studentesche vi era quella del "presalario" generalizzato. Di tali tematiche si occupò, nel 1971, il professor Sergio Bruno³⁷, da non molti anni reduce da esperienze di specializzazione in istituti universitari degli USA, la cui problematica aveva avuto agio di esaminare, nell'ambito dei suoi interessi scientifici di studioso di scienze delle finanze. Il Bruno dimostrava che, come (aasai più che negli USA), in Italia vigesse un sistema di istruzione universitaria quasi gratuita (solo il 20% delle spese correnti e meno del 12% di quelle complessive relative alle università, veniva finanziato con tasse e contributi degli studenti), che favoriva le classi medio alte, data la composizione sociale della popolazione studentesca. Al riguardo il Bruno

³⁶ "The politics of State Aid" nel citato volume della Brookings, "Public Policy and Private Higher Education", a cura di D.W. Breneman e C.E. Finn.

³⁷ Sergio Bruno (1971) "Dimensioni economiche di una riforma universitaria", *Economia del Lavoro*, Anno II, N.2-3, p. 122-152. Si trattava di una rivista edita dal sindacato CISL.

presentava dati statistici circa la suddivisione degli iscritti al 1° anno d'università e dei laureati secondo la professione del padre in quattro anni nel decennio 57-66, da cui risultava che la quota dei figli di lavoratori dipendenti diversi da dirigenti e impiegati, sia pure gradualmente aumentata, era solo del 15 per gli iscritti e dell'8,5% per i laureati. Ciò contro il 51% di figli di imprenditori e professionisti, dirigenti e impiegati per gli iscritti e, rispettivamente, il 59% per i laureati. Aggiungendo la multicolore categoria dei figli dei lavoratori in proprio, i figli di genitori con attività diverse da quelle dei ceti benestanti appena indicati, iscritti al 1° anno erano solo il 40% che scendeva al 31% per i laureati, pur rappresentando -ovviamente- tali capifamiglia (lavoratori in proprio e lavoratori dipendenti diversi da impiegati e dirigenti) la gran massa della popolazione occupata.

D'altra parte Bruno riportava anche una indagine (inedita allora) della Padoa Schioppa dalla quale risultava che a parità di reddito, comunque, i dirigenti o impiegati e gli imprenditori e liberi professionisti spendevano, per l'istruzione scolastica il doppio e anche più del doppio dei lavoratori dipendenti (agricoli e d'altri rami) e dei lavoratori in proprio (agricoli e d'altri rami). Dunque, anche le condizioni sociologiche accanto alla classe di reddito, generavano sperequazioni distributive, in presenza di una istruzione superiore quasi del tutto gratuita, mentre esse presumibilmente si sarebbero accentuate, con il presalario generalizzato che, per altro, avrebbe comportato un onere sproporzionato per la finanza pubblica.

Il Bruno rilevava anche³⁸, sulla base di un campione di dati analitici fornitogli dalla Banca d'Italia che l'istruzione superiore si accompagnava a forti differenziali di reddito: la retribuzione di un laureato risultava circa otto volte quella di un analfabeta, 3,5 volte quella di una persona con licenza elementare, 2,4 volte quella di una persona con licenza (o diploma) di scuola media superiore. Dato tutto ciò, il Bruno raccomanda un aumento sostanziale delle tasse universitarie, tale da portarle, mediamente, a un 88% del costo complessivo,

³⁸ pur non aderendo, se non con molte riserve, alla teoria del capitale umano

sopportato dalle università, differenziandole però secondo il censo: in modo da far pagare il 100% del costo marginale o anche da far pagare più del costo marginale, a chi se lo può permettere arrivando a un prezzo che assorbisse largamente la rendita del consumatore. Le tasse andavano ridotte per gli altri studenti, in modo graduato. In luogo del presalario generalizzato poi, proponeva un assegno di studio limitato alle categorie di studenti che ne hanno bisogno: nel senso che senza di esso non potrebbero accedere all'università, ovvero un assegno di studio graduato inversamente al reddito (propendendo per questa seconda soluzione). Il Bruno presentava varie ipotesi quantitative, relative al suo schema, che potrebbero essere riconsiderate, alla luce dei costi attuali per studente. Egli esaminava anche la soluzione del prestito agli studenti, che per altro tendeva a scartare per due ragioni correlate. Innanzitutto, sotto il profilo della finanza pubblica il prestito, secondo S. Bruno, determinava, per le generazioni presenti un onere eguale a una sovvenzione pagata con imposta di pari ammontare, poiché implica lo stesso uso per l'istruzione di risorse reali sottratte a impieghi alternativi. D'altra parte, lo studente dei ceti meno abbienti sopravvaluterebbe l'onere della restituzione del prestito, rispetto ai benefici differenziali dell'istruzione superiore e ciò genererebbe un sottoinvestimento nell'istruzione superiore, svuotando di contenuto la garanzia del diritto allo studio.³⁹

18. Il suggerimento a una impostazione rinnovata, in termini economici, dell'argomento dell'istruzione superiore e del suo finanziamento, veniva raccolto da G. Mazzocchi, importante economista dell'Università Cattolica che, nel 1977, assieme a O. Scarpat, curava un organo scientifico sul tema⁴⁰. La tesi generale svolta dal professor Mazzocchi e dal professor Casarosa era che è preferibile

³⁹ Il Bruno cita, a conforto di tale tesi, le conclusioni del rapporto Robbins. Ovviamente all'epoca egli non poteva sapere che Lord Robbins, in seguito, avrebbe modificato la propria linea di pensiero, prestando più attenzione alla proposta del professor Prest (allegata a tale rapporto) di prestiti collegati al reddito, secondo lo schema di Peacock e Wiseman.

⁴⁰ "Il Finanziamento dell'Istruzione superiore", Milano, Vita e Pensiero. In questo volume, del tema dei prestiti agli studenti trattano, oltre a G. Mazzocchi, specificamente, C. Casarosa in "Analisi critica dell'attuale sistema di finanziamento dell'istruzione universitaria e proposte per un sistema alternativo", nonché

sovvenzionare gli studenti, con dei "buoni scuola" (vouchers) che non gli istituti di istruzione, per i vari argomenti di efficienza, competitività e libertà di scelta che oramai conosciamo. Per ragioni di equità e anche di efficienza, poiché l'istruzione dà vantaggi a chi la riceve e non solo alla società nel complesso, era bene considerare, accanto al sussidio diretto, anche il prestito, che dovrà esser graduato -nel suo rapporto con il "dono"- in relazione alle condizioni economiche e di merito degli studenti. Il Casarosa presentava un elaborato schema di prestito con componente di dono che doveva coprire non solo le tasse universitarie (portate al 70% del costo effettivo dell'istruzione) ma anche le spese per il mantenimento all'Università dello studente. Il prestito con componente di dono doveva, venire rimborsato con una quota, sino al 10%, del reddito eccedente un certo livello, conseguito dall'ex studente, una volta inserito nella società. Il sistema era notevolmente progressivo; e, probabilmente, l'aliquota cui perveniva, per il reddito differenziale, costituiva una percentuale scoraggiante, ai fini del funzionamento dello schema. Per altro, con numeri differenti, l'esercizio del Casarosa, appare ancora dotato di rilevante interesse.

Frattanto, in Italia, aveva largo corso la discussione sui buoni scuola, come alternativa, rispetto all'erogazione gratuita dell'istruzione. Solo in parte, tale dibattito in questione rientra nella nostra tematica in quanto fu svolto per tutti gli ordini di scuole e non solo (né prevalentemente) per l'istruzione superiore. Esso riguardava solo una parte dei costi dell'istruzione: cioè quelli sostenuti nella produzione di istruzione dalle istituzioni scolastiche (nel caso nostro le istituzioni universitarie); mentre rimaneva ai margini la questione del finanziamento degli studenti, per il loro mantenimento, tema trascurabile, naturalmente, per le scuole dell'obbligo e le medie superiori.

Due filoni, comunque, si incrociavano in questo dibattito: quello di Public Choice che trovava particolari consensi negli ambienti liberali e socialisti-liberali e quello della scuola privata e del diritto alla scuola di propria scelta, per ragioni morali e religiose, che aveva un particolare seguito nel mondo cattolico. Sicché,

paradossalmente, studiosi laicisti e cattolici propugnavano la tesi "antistatalista" del buono scuola. Essa si collegava da un lato all'aumento delle tasse, in misura da coprire (quasi) tutti i costi della produzione di istruzione, permettendo la concorrenza delle istituzioni libere a quelle statali; dall'altro lato all'aiuto diretto dello Stato (o del governo regionale) agli studenti e alle loro famiglie, in rapporto a meriti e condizioni economiche.

Nel primo gruppo di studiosi -laici- menzioniamo l'economista Antonio Martino, (1978) (1980) (1985)⁴¹, P. Martelli (1984)⁴², C. Martelli (1986)⁴³, F. Forte (1986)⁴⁴, M. Talamona⁴⁵. Nel secondo gruppo -cattolici-, oltre ai già visti Mazzocchi e collaboratori nel volume del 1977; altri interventi successivi del Mazzocchi (1980) e (1981)⁴⁶; i contributi già citati del Villani (1972) (1973) (1986); Miglio (1986)⁴⁷ e, ancora, in collegamento con i problemi e le proposte per la Regione Lombardia riguardanti i prestiti agli studenti G. Di Masi, G. Gorla e G. Vittadini (1984).⁴⁸

Tuttavia la proposta suscitò violentissima opposizione in ambienti radicali, comunisti e della sinistra indipendente e anche in certi liberali. Il professor Di Giovanni⁴⁹, argomentava che la concorrenza fra scuole private di diverso indirizzo era disintegratrice mentre la coesistenza nella scuola statale di insegnanti di diversa fede e formazione politica e religiosa genera integrazione culturale ed educa alla tolleranza e al civile confronto. L. Strick Lievers⁵⁰ temeva

⁴¹ A. Martino (1978), "La questione finanziaria e della scuola non statale in Italia", Napoli, Conte. (1980) "Il buono scuola" Libro aperto, (1985) Il buono scuola, CREA, Roma

⁴² Paolo Martelli (1984) "La scuola mortificata dal monopolio statale", Corriere della Sera, 9 dicembre

⁴³ Claudio Martelli (1986) "Scuola cattiva? Prova col buono", *Mondo Economico*, 10 marzo, e (1986 bis) "Questa scuola sta andando in malora", *La Repubblica*, 10 marzo

⁴⁴ Francesco Forte (1986) "Buoni scuola per una buona scuola", *Il Giornale*, 7 marzo; (1986) Maggio, *Mondo Operaio*

⁴⁵ M. Talamona (1986) "Come pagare l'istruzione", *Corriere della Sera*, 3 marzo

⁴⁶ G. Mazzocchi, "Il funzionamento dell'istruzione superiore: il caso italiano", nel Simposio della Fondazione Luigi Einaudi di Roma, (1980) "I costi dell'istruzione", (1981) "Il fallimento del non mercato nella produzione e nel consumo di servizi I con palesi venature locali", *Città e Società*, luglio-settembre 1981

⁴⁷ G. Miglio (1986) "Una carta di credito per andare a scuola", *Il Sole 24 Ore*, 4 marzo

⁴⁸ G. Di Masi, G. Gorla e G. Vittadini (1984) "Equità ed efficienza del sistema del diritto allo studio in Lombardia", *Quaderni della regione lombardia, Istruzione n. 109*.

⁴⁹ *Rinascita* del 23 novembre 1985, in un articolo dal titolo "Ma dove vanno gli studenti?"

⁵⁰ L. Strick Lievers (1985) "la scuola pubblica fra i laici e CL", *Il Corriere della Sera*, 11 ottobre

il dilagare di scuole d'orientamento cattolico, senza domandarsi perché ciò sarebbe un attentato ai valori laici, se è frutto di libere scelte degli studenti e delle loro famiglie in un sistema concorrenziale con vouchers che consentono di optare per la scuola preferita. E. Matteucci (1980) giungeva ad affermare in un convegno della Fondazione Luigi Einaudi⁵¹ che la peggior scuola di Stato è preferibile alla privata!⁵²

Fra gli ostili alla proposta di vouchers, troviamo anche schierati A. Asor Rosa, N. Bobbio, G. Ferrara e P. Sylos Labini tutti con scritti del 1986 in replica alla proposta di C. Martelli su *Mondo Economico*⁵³ con palesi venature di intolleranza, che logicamente comprensibili in pensatori marxisti come Asor Rosa, apparivano meno logiche in pensatori di indirizzo radicale o radical socialista o socialista liberale, come gli altri tre appena menzionati.

19. Alcune spiegazioni dell'avversione al "voucher" per l'istruzione superiore e alle conseguenti proposte di aiuto diretto agli studenti, compreso il prestito, atte a controbilanciare il rincaro delle tasse e la riduzione degli interventi in natura sul lato dell'offerta, si trovavano nella teoria economica della burocrazia, così come elaborata dalla scuola di Public Choice. In particolare il professor Dwight Lee, allievo del Buchanan, in un saggio del 1985⁵⁴ argomenta che nell'istruzione i produttori (insegnanti, ecc.) sono forti sul mercato politico, ove essi sono assai bene organizzati, concentrati e dotati di potenti mezzi per farsi sentire; ma relativamente deboli sul mercato economico, dove sarebbero più dispersi e indotti

⁵¹ Nel citato convegno della Fondazione Luigi Einaudi del 1980 su "I costi dell'istruzione". In tale simposio è degno di particolare rilievo lo studio di E.G. West le prospettive per i vouchers di istruzione, una analisi economica che riferisce l'esperienza della British Columbia in cui il sussidio è di 500 dollari per studente per scuole pubbliche o private ed è stato collegato all'ipotesi di una riduzione del costo pro capite da 1600 a 1000 dollari.

⁵² Va notato che Luigi Einaudi, a cui è intitolata la Fondazione organizzatrice, era un acceso fautore della competizione fra scuole pubbliche e private. Cfr. i suoi scritti ne "Il Buon Governo", in "Prediche inutili" e in "Prediche della Domenica" e un mio saggio su "Einaudi e la libertà di scuola", di prossima pubblicazione in *Economia Pubblica*.

⁵³ A. Asor Rosa "Scuola medioevale", *La Repubblica*, 4 marzo 1986; G. Ferrara "L'istruzione in appalto" ivi P. Sylos Labini "Martelli e il trucco del doposcuola", *La Repubblica*, 5 marzo; N. Bobbio "La scuola degli equivoci", *La Stampa*, 6 marzo

⁵⁴ Presentato alla Conferenza del Liberty Fund Freedom in Education, Baden Baden, maggio 1985

a controllare il proprio posto nelle singole scuole che possono valutare la performance individuale. Invece i consumatori e i genitori sono deboli sul mercato politico, dove non possono certo votare pro o contro particolari insegnanti o scuole o anche pro o contro il sistema scolastico statale nel complesso perché le elezioni politiche non isolano singoli argomenti; ma sarebbero forti sul mercato economico, ove essi potrebbero disertare cattivi insegnanti o scuole optando per migliori concorrenti. Così, benché i consumatori e i genitori sarebbero avvantaggiati da strumenti come il buono scuola, individualmente essi non possono fare molto per introdurlì. Anche se un gruppo di accademici e di genitori riesce a metter su un esperimento è verosimile che esso sarà ostacolato da "sporcizia gettata in corso d'opera" dalla maggior parte degli insegnanti, coalizzati sicché non si riuscirà a produrre i frutti che un "esperimento pulito" potrebbe dare. Questa pessimistica conclusione va tenuta presente anche nel valutare i risultati che sin qui si sono avuti in Italia, nelle politiche di "diritto allo studio" rivolte direttamente agli studenti e alle loro famiglie, scavalcando le strutture burocratiche.

20. Per altro, questa formulazione pessimistica non è da tutti condivisa. Un altro autorevole esponente della scuola di Public Choice, il professor Rowley, che fece parte del panel di docenti che diresse il programma FEVER, di cui si dirà più sotto, argomenta che il buono scuola non è morto, ma dormiente. Le argomentazioni di Rowley sono formulate soprattutto con riguardo alle scuole dell'obbligo e alle medie superiori, ma hanno implicazioni anche per l'istruzione superiore, nel quadro della modifica dell'impostazione generale della metodologia dell'aiuto pubblico all'istruzione. Egli osserva che i genitori di giovani che vanno in scuole pubbliche scadenti, nel proprio distretto, non hanno attualmente altra scelta che spostarsi ad altro distretto o cercarsi a proprie spese una scuola privata migliore. Questo costituisce un potenziale di scontento molto elevato, su cui prima o poi i politici potranno fare leva con successo. A livello universitario,

naturalmente il ragionamento sul "distretto" non vale. E se le università private a pagamento sono pochissime come in UK e in Italia e non per tutte le facoltà, il secondo corno del dilemma non si pone. Si presenta però nell'ambito del primo corno, la questione dello scontento e della marcata concorrenza.⁵⁵

21. La miglior trattazione dei buoni scuola è senza dubbio il succoso volumetto di Arthur Seldon (1986) criticamente dedicato al fallimento sul nascere dell'esperimento tentato in Gran Bretagna nel 1975 con il programma FEVER (Friends of Education Voucher Experiment in Representative Regions). Come il professor Rowley anche A. Seldon faceva parte del comitato preposto al FEVER. Il Seldon argomentò che la scuola si era mescolata con la politica dei partiti e che il controllo politico della scuola ostacolava le scelte scolastiche, l'efficienza e il progresso. Il Governo inglese, nel 1983, per la prima volta, aveva riconosciuto che la soluzione stava nel rimpiazzare via via le scuole controllate dallo Stato con i vouchers. ma tale programma era stato abbandonato, senza cercar di porlo in atto, a causa dell'opposizione concentrata che ne aveva oscurato il potenziale sostegno diffuso. Gli ostacoli non stavano nella impraticabilità amministrativa ma nella debolezza della volontà e della convinzione politica. I politici che non volevano perdere il controllo della scuola si opponevano ai vouchers, ma quelli che vedevano il vantaggio elettorale delle libere scelte educazionali li avrebbero potuti appoggiare. Ovviamente, poco sostegno vi era da aspettarsi dalla burocrazia scolastica, cioè dalle associazioni del personale scolastico. Invece, a livello dei docenti, il voucher appariva divisivo: quelli che amano la sicurezza del posto lo avrebbero ostacolato, ma quelli intraprendenti lo avrebbero propugnato. Il sistema dei vouchers -secondo Seldon- avrebbe potuto prevenire i disordini del 1985-86, rendendo gli insegnanti direttamente responsabili verso i genitori, dotati del potere di lasciare le scuole ove si manifestasse il disordine. Poteva servire ad evitare l'influenza tendenziosa di docenti ideologicizzati che i genitori non

gradiscono. Seldon concludeva che, con il ritiro del programma dei vouchers, si era persa l'opportunità di quel 95% che è privo di scelta effettiva di unirsi a quel 5% che paga le tasse delle scuole private. Il voucher poteva contribuire alla coesione sociale dotando tutti i genitori del potere del consumatore che paga. Poteva emancipare la classe lavoratrice chiusa dentro la scuola statale. I politici che si preoccupano dei voti avevano trascurato un vantaggio elettorale potenzialmente molto grande. Il buono scuola, -egli arguiva- col tempo, libererebbe l'istruzione dall'influenza dei partiti; accrescerebbe gli standard educativi; ridurrebbe i costi; accrescerebbe le retribuzioni degli insegnanti migliori e più scarsi; indebolirebbe il potere dei sindacati dei docenti che ostacolano le riforme; trasferirebbe il controllo delle istituzioni scolastiche da dirigenti con mentalità conservatrice a quelli innovativi, disponibili e capaci di rispondere alle preferenze dei genitori. Il Ministero Britannico dell'istruzione, per Seldon aveva ereditato una mentalità ed un'etica paternalistica e monopolistica che impediva di adattare i ragazzi inglesi alla vita adulta di cittadini e lavoratori. L'istruzione andava depoliticizzata e fatta oggetto di scelta e concorrenza. Il messaggio di questo autore, liberale convinto e tenace, come si nota, non è accentuatamente economicistico. Insiste, certo, sulla tematica d'efficienza, ma soprattutto su quella della libertà della scuola dall'influenza politica, sul suo adeguamento alle esigenze effettive di istruzione, nella società, sulla responsabilizzazione degli insegnanti.

22. Fra gli studiosi che più hanno approfondito la tematica dei prestiti agli studenti, vi è la esperta inglese M. Woodhall, autrice di molteplici studi, negli anni 70 e 80, riguardanti le problematiche degli stessi nei paesi europei, con particolare riguardo a quelli scandinavi, nel continente americano, in America Latina ed in Giappone.⁵⁶

⁵⁶ M. Woodhall (1970) "Student Loans: A Review of Experience in Scandinavia and elsewhere", London, Harrey; (1978) "Review of Student support Schemes in selected OECD Countries", Paris, OECD; (1982) "Student loans: lessons from recent international experience", London, Policy Studies institute; (1983) "Student loans as a mean

La Woodhall classifica in dieci tipi gli aiuti per gli studenti che vengono erogati nei vari paesi:

- 1) pagamenti alle istituzioni per eliminare (in tutto o in parte) le tasse scolastiche a copertura dei costi
- 2) pagamenti non condizionati a tutti gli studenti sotto forma di sovvenzioni
- 3) pagamenti a studenti selezionati sotto forma di borse di studio o sussidio concesso sulla base di meriti accademici
- 4) pagamenti a studenti selezionati sotto forma di borse di studio o sovvenzioni concessi sulla base di accertamento di stato di bisogno
- 5) prestiti agli studenti da rimborsare, da fondi pubblici a tassi di interesse inferiori a quelli di mercato o a zero tassi
- 6) garanzie governative per prestiti a studenti concessi da banche o altre istituzioni private, con sovvenzioni sugli interessi, per tenerli sotto quelli di mercato
- 7) pagamenti agli studenti per lavoro part-time, nell'ambito di speciali schemi occupazionali per gli studenti
- 8) provvista di pasti, alloggio, spese viaggio a prezzi inferiori a quelli di mercato
- 9) benefici tributari agli studenti o laureati
- 10) concessioni tributarie ai genitori

Essi vanno giudicati sulla base della situazione esistente: chi studia all'università, secondo le classi di reddito (nei paesi in via di sviluppo quasi solo giovani delle classi medie e alte); se l'università è gratuita e concede molte borse di studio (Regno Unito in contrasto con Usa e Giappone), ma bisogna anche considerare le circostanze e le finalità che si vogliono raggiungere, che sono eterogenee:

- a) fornire i mezzi finanziari per l'istruzione superiore in espansione o con disponibilità della finanza pubblica in contrazione

of financing higher education", World Bank Staff, Working Paper, N.599, Washington DC, World Bank, nonché (1984) "Student loans in G. Psacharopoulos "Economics of Education Research and Studies", Oxford, New York, Pergamon Press, 1987.

- b) i benefici finanziari dell'istruzione superiore
- c) l'equità dei vari strumenti per finanziare l'istruzione superiore
- d) l'effetto dei prestiti e delle sovvenzioni sulla eguaglianza d'opportunità
- e) l'efficienza dell'istruzione superiore
- f) le questioni pratiche e amministrative

L'esperienza scandinava ha posto in luce che i prestiti agli studenti non sono né una panacea per i problemi educazionali e finanziari, né un male da esser evitato a tutti i costi. D'altra parte, i prestiti agli studenti hanno, anche essi, un costo per lo stato e, ovviamente, questo s'accresce quanto più grande è l'elemento di dono del prestito, che in ogni caso va reso palese. Essi non scoraggiano automaticamente la classe lavoratrice e le donne dall'accedere all'istruzione superiore. Le inadempienze degli studenti non sono elevate se si adottano attenuazioni nell'esigere i rimborsi e gli interessi specialmente per coloro che - terminati gli studi - sono ammalati, disoccupati, a basso reddito. Occorrono altresì, elementi d'assicurazione a questo riguardo. I prestiti sono molto popolari fra gli studenti e il pubblico. Non risolvono nell'immediato i problemi di finanziamento dell'università, se occorrono stanziamenti per farli partire, ma aiutano nel futuro a risolverli, tramite l'afflusso dei ripagamenti. Essi sono applicabili non solo nei paesi sviluppati ma anche in quelli in via di sviluppo: qui essi hanno giustificazione nello scopo d'accrescere la disponibilità di mezzi disponibili per la pubblica istruzione e vanno collegati all'aumento delle tasse universitarie, generalmente bassissime. In tale caso, non solo sono utili per lo sviluppo, ma anche per l'equità.

23. La praticabilità dei prestiti agli studenti potrebbe venire messa in dubbio se i differenziali fra chi acquisisce l'istruzione superiore e chi vi rinuncia fossero molto modesti, come può accadere se questa non contribuisce molto allo sviluppo del capitale umano e funziona soprattutto come "segnale" per facilitare i reclutamenti. Alcune evidenze per l'Italia in tal senso parrebbero emergere da uno

studio di Cannari, Pellegrini, Sestito (1989) della Banca d'Italia.⁵⁷ Questi autori, sulla base dei loro risultati empirici, concludono che il modello del capitale umano, generalmente adottato, non appare del tutto adeguato per interpretare la realtà italiana. Per un capofamiglia maschio la redditività dell'istruzione, calcolata in termini di tasso di rendimento interno, tenendo conto dei guadagni cui si deve rinunciare, per proseguire negli studi oltre il livello dell'obbligo (per altro con l'implicita ipotesi di automatica possibilità d'occupazione piena) è nell'intervallo fra l'1,9% e il -0,2% per il confronto fra media inferiore e superiore e -ciò che interessa a noi- fra l'1,8% e il -1% per quello fra media superiore e laurea. Ciò assumendo rispettivamente una vita lavorativa di 40 anni dopo il periodo scolare e una vita lavorativa che, comunque, termina a 65 anni indipendentemente dal titolo di studio e, per ciò, è minore per chi si laurea. Si prescinde dal calcolo della pensione e dalla probabilità di disoccupazione, che dipende dall'età (come già notato) ma anche, inversamente, dalla scolarità.

Ovviamente, l'ipotesi del termine del lavoro a 65 anni è illogica, perché non vi è alcun motivo per supporre che laureati e diplomati di scuole superiori vadano in pensione in base all'età e non all'anzianità lavorativa; e perché comunque, andrebbe considerata l'altezza della pensione dovuta al livello della retribuzione. Infine il prescindere dalla disoccupazione è semplicistico. Ciò riduce a nulla il valore della 2a ipotesi, la minima. Circa la "massima", quella del differenziale dell'1,8% che è, certo, modesto, va comunque considerato che -come notato- anche essa trascura pensione e tasso di disoccupazione. Ma soprattutto per i redditi di lavoro autonomo queste stime si basano sui dati fiscali che, in Italia, sono ben poco attendibili, mentre per i redditi di lavoro dipendente vengono trascurati i benefici collaterali, che non fanno parte del reddito monetario e che, notoriamente, sono ivi molto significativi, soprattutto nel settore dell'impiego privato. Certo però, questo studio Bankitalia sottolinea il legame fra la

⁵⁷L. Cannari, G. Pellegrini e P. Sestito (1989) "Redditi da lavoro dipendente: un'analisi in termini di capitale umano", Temi di discussione, N.124, settembre, Banca d'Italia

problematica delle difficoltà dello sviluppo del prestito agli studenti e quella dell'appiattimento retributivo, dovuta alle politiche salariali private e pubbliche. L'appiattimento fortissimo in Italia, nell'epoca della "contestazione" degli anni '70 e del "punto unico" di contingenza, si attenua dopo il 1986, con il graduale smantellamento della scala mobile e il graduale recupero di criteri di professionalità, produttività, flessibilità. Ma, ancora, i differenziali retributivi risentono di quell'epoca, in rapporto alle successive stentate dinamiche salariali.

D'altro canto, il risultato fa riflettere sul diverso rendimento di corsi universitari lunghi rispetto a quelli brevi e sulla diversa praticabilità del prestito nelle due ipotesi.

24. Fra i maggiori studiosi italiani della problematica del finanziamento degli studenti dell'istruzione superiore, emergono G. Catalano e P. Silvestri, autori - assieme a P. Mori e M. Todeschini - del volume "Chi paga l'istruzione universitaria?" e di vari altri recenti scritti sull'argomento.⁵⁸ La linea di pensiero che i due autori sviluppano è molto articolata. In generale, essi ritengono che l'esperienza internazionale e la riflessione tecnica suggeriscano che, in Italia, è necessario un molto maggior coinvolgimento degli studenti nel finanziamento dell'istruzione, con aumento delle tasse universitarie il cui basso livello è un "perverso meccanismo regressivo". In pari tempo si dovrebbero accrescere i mezzi per il finanziamento del diritto allo studio, facendo maggior riferimento ai prestiti che agli assegni di studio.

25. Mentre gran parte dei prestiti attuali agli studenti è fondato, per il rimborso, sul rapporto con le somme da essi ricevute e il periodo di restituzione, sia pure

⁵⁸G. Catalano, P.A. Mori, P. Silvestri, M. Todeschini (1993) "Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia", Politeia Ricerche, con presentazione di F. Roversi Monaco e prefazione di Antonio Ruberti, Milano Angeli.

G. Catalano, P. Silvestri (1991) "Come finanziare l'istruzione universitaria", Università Ricerca, 1991, n.12 pp. 8-16; (1993) "Finanziamento e distribuzione delle risorse del sistema universitario italiano", Economia Pubblica, n.3 Marzo.

tenendo conto di particolari condizioni economiche e personali di disagio, dal punto di vista teorico ha molto seguito, -iniziando da Friedman- come si è visto, la formula del prestito collegato al reddito di chi ne ha usufruito. Tale formula è, in particolare, propugnata da Nicholas Barr, di cui consideriamo, in particolare il saggio (1989), per il David Hume Institute⁵⁹.

I risultati di questo suo lavoro sono così riassunti dall'autore medesimo.⁶⁰ Il sistema dei sussidi (grants) funziona male e l'espanderlo non costituisce una risposta, mentre i prestiti ad ammortamento tradizionali ostacolano l'accesso degli studenti delle fasce deboli, sono costosi in termini di spesa pubblica e non consentono alla pubblica istruzione d'espandersi. Il ricorso al sistema bancario (proposto dal Libro Bianco inglese sull'istruzione superiore, 1978⁶¹) è molto costoso da amministrare in termini di insolvenze e cancellazioni. Le ragioni per il prestito agevolato agli studenti stanno nel fatto che l'istruzione superiore genera externalità positive ma anche benefici privati. Non è né efficiente né equo che gli studenti universitari siano obbligati a dipendere dalle loro famiglie; e il prestito di sostegno opportunamente formulato può fare ciò, evitando i rischi di un finanziamento bancario privatistico. La soluzione efficiente ed equa può essere trovata collegando il prestito al reddito futuro. Esso ai fini del rimborso, va indirizzato. La sovvenzione per altro deve rimanere; ma deve venir graduata in relazione alle condizioni di svantaggio degli studenti. Il prestito però, non deve contenere elementi di dono, per ragioni di equità ed efficienza. L'industria dovrebbe partecipare ai costi dell'istruzione superiore essendone fra i principali beneficiari. Quella dei prestiti non deve essere una politica ad hoc ma una strategia

⁵⁹ "Student Loans: The Next Steps" Aberdeen University Press, David Hume paper N.15, Cfr. inoltre N. Barr (1987) "The Economics of the Welfare State", London; N. Barr (1989) "Student support: An analysis and International Comparison, (1993) Alternative Funding etc. Economic Journal, più avanti commentato.

⁶⁰ Pag.67 ss. op. cit.

⁶¹ UK (1978) "Top-Up Loans for Students", HMSO, London, (n.520)

26. Un recentissimo volume dell'economista australiano John Creedy (1983)⁶² esamina i sussidi per l'istruzione superiore, in una prospettiva di "public choice" (scelte pubbliche), assumendo che essa sia un bene parzialmente pubblico, i cui benefici esterni consistono unicamente nell'aumento di produttività che essa da ai fattori produttivi di capitale umano, non specializzato. Il libro, di carattere molto teorico, comunque, trae origine dai recentissimi sviluppi della legislazione di aiuto agli studenti dell'Australia.⁶³ Secondo il Creedy è proprio il vantaggio che l'istruzione del capitale umano specializzato da alla forza lavoro non specializzata, che induce una maggioranza degli elettori a votare per l'aiuto agli studenti mediante sovvenzioni e prestiti fortemente agevolati, anche se essi danno benefici diretti solo a una minoranza di persone. Per altro, l'autore riconosce che l'espansione di tali aiuti, mentre accresce il reddito nazionale e, per conseguenza, anche la base imponibile dell'imposta personale progressiva, riducendo il costo fiscale dei non beneficiari diretti, comunque accresce le sperequazioni nella distribuzione del reddito. Quindi gli elettori valuteranno, secondo le loro preferenze, il trade-off fra efficienza ed equità di tali schemi.

In questo quadro analitico teorico, il Creedy esamina anche gli equilibri ottimali in relazione a uno schema alternativo al prestito agli studenti, collegato al loro futuro reddito globale, cioè quello di una addizionale all'imposta personale sul reddito, graduata in rapporto all'entità della sovvenzione a suo tempo ricevuta. Questo schema differisce da quello del prestito collegato al reddito perché non vi è un limite temporale al pagamento dell'addizionale: che dura per tutta la vita della persona che ebbe il prestito. Ovviamente, ciò comporta, mediamente,

⁶² "The Economics of Higher Education" Edwar Elgar, Brookfield, Vermont, USA

⁶³ In Australia in aggiunta ad Austudy che è un sistema di sovvenzioni agli studenti, è stato introdotto dal 1989 l'Higher Education Contribution Scheme (HECS) che è un sistema di prestiti la cui restituzione è collegata al reddito, con aliquote che variano dall'1 al 3% del reddito annuo, in relazione all'ammontare del reddito globale di chi contrasse il prestito. Il tasso d'interesse è zero. Nel 1992 è stato introdotto uno schema simile a questo in cui un importo di 40000 dollari annui è possibile ottenerlo rinunciando ad un importo di 2000 dollari annui di Austudy. Sulle implicazioni distributive di tali schemi cfr. A.B. Chapman e A. Harding (1993) "Australian Student Loans", Australian Economic Review, p.61-75. Dal 1974, in Australia, inoltre, sono state drasticamente ridotte le tasse universitarie dando luogo secondo J. Hope and P. Miller (1988) "Financing Tertiary Education: An Examination of the issues", Australian Economic Review.

un'aliquota sul reddito minore, che quella del prestito collegato al reddito, a parità di somma ricevuta dallo studente. Non è chiaro invece se il prestito legato al reddito sia -secondo Creedy (ma anche secondo Barr)- collegato a tutto il reddito o solo a quello di lavoro, come certo è per la addizionale all'imposta personale sul reddito (salvo per eventuali redditi tassati con cedolari secche alla fonte.

II PARTE

**FORME DI FINANZIAMENTO NELLE PRINCIPALI ESPERIENZE
STRANIERE E LORO ESITI**

Premessa metodologica

1. L'indagine comparata sulle varie forme di finanziamento agli studenti si avvale di un ampio lavoro preliminare, già compiuto da Politeia, con la collaborazione di G. Catalano, P. Silvestri e M. Todeschini, che è sfociato in un volume, che offre un quadro complessivo aggiornato a tutti gli anni ottanta, coprendo -sia pure con diversa ampiezza- oltre agli USA e al Canada, la Svezia, la Germania, la Gran Bretagna, l'Olanda, l'Australia, la Danimarca e fornisce anche alcune tavole di dati relativi a paesi in via di sviluppo. Questo lavoro di base consente ora a Politeia di concentrarsi, in particolare sugli aspetti innovativi della duplice tematica dell'aiuto indiretto tramite l'offerta in natura di servizi gratuiti da parte dello Stato, degli enti locali, delle Università, delle associazioni e fondazioni senza fini di lucro e di specifici interessi di sponsorizzazione, in confronto al sistema dell'aiuto diretto alle famiglie degli studenti e ai medesimi studenti, nelle due grandi modalità

a) il modulo "americano" delle anticipazioni agli studenti nelle tre forme di prestito ordinario, del prestito collegato al reddito, e della tassazione differenziale e nelle loro ibridazioni

b) il modulo europeo dell'aiuto finanziario agli studenti, dal minimo di copertura delle spese per le tasse universitarie e, eventualmente, i libri e gli altri ausili allo studio, sino al massimo del cosiddetto "presalario" o "indennità sostitutiva del salario".

2. Lo schema generale che si utilizza ai fini dell'indagine è il seguente:

Tav.1

Forme di finanziamento degli utenti dell'istruzione universitaria

	I	II	III	IV
<u>A) Sul lato dell'OFFERTA:</u>	Servizi scolastici	Trasporti	Aiuti didattici	Vitto-Alloggio-Extra

SERVIZI GRATUITI

A1: Da parte dello Stato Centrale

A2: Da parte degli enti regionali e locali

A3: Da parte di privati

A4: Da parte della Università

	I	II	III	IV
<u>B) Sul lato della DOMANDA</u>	Servizi scolastici	Trasporti	Aiuti didattici	Vitto-Alloggio-Extra

MEZZI FINANZIARI

B1: Da parte dello Stato Centrale

B2: Da parte degli enti regionali e locali

B3: Da parte dei privati

B4: Da parte della Università

Lo schema relativo ai mezzi finanziari agli utenti è il seguente:

Tav.2

Mezzi finanziari agli utenti

A
TUTTI

PER
BISOGNO

PER
MERITO

BORSE: A fondo perso
con imposta speciale futura

PRESTITI: Agevolati nella garanzia
(con garanzia) Agevolati anche negli interessi
Agevolati anche nel servizio
Agevolati nei termini del rimborso

PRESTITI: Con percentuale fissa sul reddito
COLLEGATI A sino al rimborso
AL REDDITO B per anni

Con percentuale sul reddito
A sino al rimborso
B per anni

Con percentuale sul sovrareddito
A sino al rimborso
B per anni

Con percentuale sul solo reddito
da lavoro
A sino al rimborso
B per anni

3. Le due tipologie del prestito e le varie ibridazioni, oltre che in relazione alla destinazione, vengono analizzate nella distinzione fra prestiti con fondi pubblici e prestiti bancari con garanzia pubblica, nonché in rapporto ai soggetti erogatori. L'altro insieme di tipologie che viene considerata, specialmente per le forme ibride di prestito-dono, è quella riguardante la graduazione in rapporto al reddito o/e al grado di bisogno degli studenti e al loro tipo di istruzione, vuoi secondo il livello (laurea breve, laurea di dottorato, laurea di dottorato di ricerca), vuoi per tipo di laurea (con ricadute professionali mancate private o pubbliche, con limitate ricadute professionali, nelle scienze pure). Va ovviamente, osservato che vi sono possibili "passaggi" anche se non ancora attuati, fra aiuto fiscale e prestito, così come fra azioni e obbligazioni (convertibili in azioni).

Un altro aspetto è quello della relazione con le famiglie, in rapporto alle garanzie, cui, in alcuni casi, esse sono tenute. Ma dal punto di vista teorico, anche se non ancora nella prassi non vi sono solo le due alternative all'aiuto a fondo perso, consistenti nel prestito con garanzia e nel prestito collegato al reddito. Vi è una "terza via", che vorrebbe ispirarsi a Friedman, e che nelle sua automaticità e semplicità, è -al limite- un'alternativa accentuatamente dirigista, costituita dal tributo speciale, sul reddito del laureato, collegato all'erogazione, a suo vantaggio, di servizi pubblici universitari, tanto nel campo specifico dell'esonero dalle tasse per l'istruzione, quanto in quello delle "rette" che, diversamente, si dovrebbero pagare per il mantenimento.

4. Ecco così, che noi passiamo, nella Tav.3, a confrontare fra di loro i tre schemi "puri" del prestito con garanzia, del prestito collegato al reddito del lavoratore ex studente, del tributo speciale sul reddito del laureato

PRESTITI AGLI STUDENTI E IMPOSTE SUI LAUREATI. CONTRASTI E SIMILARITÀ

Prestito garantito	Prestito collegato al reddito	Imposta sui laureati
Il Governo da agli studenti prestiti per pagare tasse e costi di mantenimento	Il Governo da agli studenti prestiti per pagare tasse e costi di mantenimento	Il Governo acquista una quota nel capitale umano mediante concessione gratuita di ciò q.b.
Recupero del costo	Recupero del costo	Il Governo partecipa ai benefici e anche al resto del reddito
Il prestito garantito dall'u. pubblico o pubblico paga le tasse e prezzi versati dallo studente	Il prestito bancario paga tasse e prestiti versati dallo studente	Il tributo recupera spese pubbliche gratuite
Il pagamento va al Fondo del prestito che può esser bancario	Il pagamento va alla banca	Il pagamento va al Tesoro
Il livello del pagamento annuale è fisso	Il livello del pagamento annuale è legato al reddito di lavoro	Il livello del pagamento annuale è legato al reddito globale
Il pagamento annuale è regressivo al reddito	Il pagamento annuale è proporzionale al reddito di lavoro e regressivo al globale	Il pagamento annuale è proporzionale al reddito
Il pagamento ha un termine fisso finale di rimborso	Il pagamento avviene sino a che il prestito è ripagato	Il pagamento avviene sin che il soggetto va in pensione
Istituzione per l'erogazione e contabilità personale	Istituzione per l'erogazione e pagamento automatico con contabilità personale	Pagamento e rimborso automatico

5. Al fine di mettere a fuoco queste tematiche ci concentreremo su alcune situazioni tipiche del modello "americano" e del modello "europeo", muovendo dai paesi che meglio ne emblemizzano la diversità e, assieme, la ricerca della innovazione, in rapporto alla tematica del prestito agli studenti, cioè USA e Gran Bretagna per poi passare alla Francia, che presenta le più forti similarità con l'Italia, alla Germania, che sembra a cavallo fra i due modelli; ai paesi del Nord Europa, più vicini al modello americano; ai paesi asiatici ove le esperienze sono varie; all'Australia ove si applica lo schema tributario in una forma ibrida col prestito.

6. Va tenuto presente che, a livello internazionale, l'argomento -sul piano culturale e politico- trova i liberali e i conservatori schierati per il prestito contro la sovvenzione agli studenti, in quanto favorevoli a una riduzione dell'espansione della spesa pubblica che, in questo caso, possono giustificare adducendo il paradosso distributivo degli effetti inintenzionali del "diritto allo studio" consistente nel fatto che i beneficiari delle borse di studio sono, *rebus sic stantibus*, soprattutto i giovani delle classi medie. I progressisti tradizionali preferiscono la sovvenzione magari modificata per migliorarla nel profilo distributivo. Ma va anche considerata la contrapposizione fra sistema decentrato e fondato sulla libertà di scelta, che vede schierati accanto ai liberali, "libertari" di indirizzo progressista e di vario indirizzo federalistico e sistema accentrato che trova, ad esempio, fra i conservatori britannici, un grosso sostegno.

I. Francia

1. Il sistema universitario francese è quello che presenta maggiori analogie strutturali con l'italiano e che sembra soffrire di analoghi problemi e paradossi, anche per quanto riguarda gli aspetti finanziari. Il numero di studenti iscritti è oramai elevatissimo, superando metà della popolazione delle medesime classi di età. Se è vero che il numero di coloro che conseguono un diploma di istruzione superiore, rispetto a coloro che si iscrivono ai corsi in questione, è molto più alto che in Italia, è anche vero che ciò dipende dall'enorme sviluppo che hanno avuto, negli ultimi anni, le lauree brevi di istituzioni che, in precedenza non avevano la qualifica universitaria e dal fatto che, in generale vi è, in Francia, la dicotomia fra un tipo di istruzione universitaria "pratico" e nozionistico, cui può dedicarsi, con un certo successo, anche uno studente mediocre, per il suo background o per la sua limitata voglia di impegnarsi, o per la modestia delle sue qualità intellettuali e un tipo di preparazione "superiore", più esigente, non solo nel profilo culturale, ma anche e soprattutto in quello dell'impegno e della disciplina morale e intellettuale.

In Italia, il livello in questione viene conseguito più dallo studente che dal sistema, mentre il citato livello "inferiore" non risulta "formalizzato", né "istituzionalizzato" e "certificato", ma neanche -per conseguenza- realmente, chiaramente e sistematicamente conseguito dai cosiddetti drop outs. Questi -nonostante la loro (non ingiustificata) etichettatura di "sconfitti", in realtà sono dei "vincitori" rispetto a coloro che non hanno tentato l'avventura universitaria, vuoi perché non vollero osarla, vuoi perché non disponevano del diploma di scuola media superiore .

2. Sembra di capire che, in Francia, per chi ha il diploma di scuola media superiore (baccellierato=baccalauréat), l'iscrizione all'università, per ottenere un "titolo" di livello universitario, è una scelta ovvia, sociologicamente e psicologicamente obbligata. Così come in Italia, in Francia il livello delle tasse universitarie è bassissimo, sicché questo è il motivo principale per cui l'accesso

all'istruzione universitaria coinvolge praticamente tutti coloro che hanno avuto un diploma di scuola media superiore. Per altro, sembra di comprendere che il fatto di iscriversi all'università, o meglio di cercare di ottenere un'iscrizione, superando le barriere di "numero chiuso" delle istituzioni principali nasce oramai da fattori sociologici, più che da valutazioni economiche, in quanto già dagli anni '80 è diffusa la disoccupazione dei laureati o, almeno, la estrema difficoltà, per molti che possiedono un diploma universitario, di ottenere un'occupazione che lo presupponga dal punto di vista economico e dello status.

A concorsi pubblici o anche a richieste private, relative all'assunzione di laureati, si presentano un multiplo elevato di aspiranti rispetto ai posti disponibili. Sulla "qualità" di tali aspiranti il giudizio è, però, sospeso: come, per l'appunto, in Italia.

3. Non esiste così come in Italia, ma paradossalmente a differenza che negli USA o in Giappone, una inferiorità femminile; oramai le donne, anche nelle scuole più esigenti dell'economia e delle tecnologie, sono pari o superano gli uomini. Ciò ha una radice culturale, che merita di essere rilevata, che è quella del principio di parità, derivante dalla cultura laica della rivoluzione francese e dell'impero napoleonico; tale principio non ebbe lo stesso impatto negli USA, nonostante che la sua costituzione si ispiri al pensiero egualitario francese, anche perché si sono sviluppati i "colleges" femminili, separati dai maschili e si è seguita la tradizione britannica di università maschiliste.

In Francia, non opera né legalmente, né sociologicamente e nei vari interstizi in cui un radicato pregiudizio si potrebbe insinuare, alcuna discriminazione fra le diverse categorie di soggetti sociali, a livello universitario.

D'altra parte, l'alloggio gratuito degli studenti in collegi universitari, in Francia, è molto più sviluppato che in Italia (tale tema per altro deve essere oggetto di ulteriori ricerche, rivolte a quantificare con adeguata precisione i risultati).

4. Nonostante il principio di non discriminazione, risulta però che i beneficiari dell'istruzione universitaria gratuita e dei connessi servizi pubblici, gratuiti o agevolati, in Francia sono:

- a) in prevalenza appartenenti alle classi medie anziché a quelle inferiori (in percentuale sui relativi contingenti demografici)
- b) in maggior quota (rispetto al rispettivo universo demografico) appartenenti ai ceti rurali che a quelli urbani.

Poiché le borse di studio sono erogate e graduate in rapporto al reddito familiare, è fortemente probabile che l'affollamento di "figli della zappa" rispetto a "figli delle mezze maniche" o anche della "giacca e cravatta" dipenda dal fatto che in Francia (come in Italia) i redditi agricoli sono accertati con metodi che ne determinano, legalmente, una sottovalutazione sistematica. Questa esperienza francese fa riflettere sulla questione della graduazione dei benefici di borse e prestiti in rapporto al reddito della famiglia.

5. Il sistema francese è, come quello italiano (che da esso, notoriamente, deriva) a livello culturale, accentuatamente statalistico. Ciò fa predominare la burocrazia sul diritto alla scelta dello studente; e fa desiderare, da parte degli studiosi e operatori più avvertiti, una liberalizzazione, consistente nell'aumento delle tasse universitarie e in altre misure, che diano alle Università e agli studenti, reali autonomia di scelta e concorrenza. Ma, mentre si avanzano queste teorie, gli istituti dell'istruzione superiore si sono gonfiati, per il numero di studenti, a livelli impensabili, sicché la riforma, che dia potere di scelta agli studenti anziché alla burocrazia, urta contro il rafforzamento di fatto del potere di tale burocrazia e con lo sparpagliamento che si è verificato nei portatori di interessi, sul lato della domanda.

D'altra parte, le proposte che si avanzano in Francia, di aumento delle tasse universitarie, con un controbilanciamento nelle possibilità, per i meno abbienti, di ottenere prestiti studenteschi agevolati, hanno un certo grado di irrealtà politica, dato il

ruolo determinante che possono giocare, nelle elezioni, i ceti medi e le loro leve studentesche.

6. I dati sullo sviluppo dell'istruzione superiore in Francia (vedi Tav. I) mostrano che, oramai, la quota di quelli che ne usufruiscono supera il 60% della popolazione di quella classe di età: il che -come notato- è conseguenza sia del fatto che tale istruzione è gratuita, ma anche del fatto che scuole precedentemente considerate come di istruzione tecnica, comprese le paramediche, sono diventate, per cambio di nome, universitarie. All'enorme aumento del numero di studenti, anche delle vere e proprie università non è corrisposto un aumento apprezzabile del personale docente e neppure degli stanziamenti per queste scuole, complessivamente presi. In altre parole, o si sono realizzate "economie di scala" o si è ridotta la qualità del servizio. Poiché, d'altra parte, è evidente che non vi sono abbastanza posti, nelle attività economiche private e pubbliche, per tutti questi titolari di diplomi di istruzione superiore, la loro prospettiva futura di fruizione del vantaggio di essi non è così brillante come un tempo; anzi è da presumere che si avranno (e già vi sono) problemi di disoccupazione intellettuale dei laureati oltreché problemi di frustrazione di coloro che, pur essendo laureati, debbono contentarsi di un posto inferiore alle aspettative che tale titolo di studio aveva creato in loro e nelle loro famiglie.

Il sistema di istruzione superiore francese è largamente affidato, per tradizione, come si notava, alle borse di studio. Ma non sembra che il loro numero si sia accresciuto, di fronte al boom delle iscrizioni. D'altra parte, molti studenti usufruiscono di occupazioni part time.

Va anche ricordato che emergono -di fronte alla insoddisfazione per lo stato di cose- anche in Francia, le proposte di prestito agli studenti, in relazione al duplice progetto d'aumento delle tasse, per mettere le università su un piede di maggiore autonomia e competitività e di compensare ciò, nei riguardi degli studenti non abbienti e meritevoli, con facilitazioni aggiuntive, rivolte ad accrescere l'efficienza e l'equità.

7. Secondo il Rapporto Minc¹ l'università francese porta un grosso peso di insoddisfazione e malessere. Il mondo dei dirigenti le rimprovera di non ragionare come dovrebbe. I professori, sommersi dalla massa di giovani, che frequentano il primo ciclo, si lamentano dell'insufficienza di mezzi. Gli studenti, male inquadrati nei primi anni del loro percorso si sentono abbandonati. Gli studiosi stranieri -sostiene ancora il Rapporto- "sono disarmati davanti al nostro sistema che giudicano indegno della Francia". Gli organi di tutela finanziaria, d'altra parte, criticano aspramente la mancanza d'efficacia. "Il dramma è -conclude il Rapporto- che, in un certo senso, hanno ragione tutti".

Secondo il gruppo di studiosi e esperti, guidato da Alain Minc², le grandi scuole non bastano "per fornire al paese le élites di cui ha bisogno". Inoltre, il loro giudizio su di esse non è così entusiastico, come qualcuno potrebbe attendersi dato che consiste nell'affermazione che "i loro buoni risultati devono essere valutati alla luce dei mezzi di cui esse dispongono". Queste scuole, secondo il Rapporto Minc, generano il rischio del conformismo. Invero una società complessa si compone di individui che devono decidere, assumersi la responsabilità, impegnarsi e a questo fine occorre che vi sia una più grande diversità nelle filiere di formazione delle élites. Anche la democrazia ne ha bisogno. Occorre che anche le università rappresentino delle "istituzioni di eccellenza". Il livello non soddisfacente di esse si spiega anche con lo spazio inadeguato che in esse occupano le attività di ricerca. D'altra parte vi sono troppi abbandoni, fra quelli che vi si iscrivono. Come combinare -allora- l'impegno di massa e la prospettiva elitiva? Questa sfida, aggiungono gli autori, si ricollega a quella in termini di ricerca dell'equità.

8. Pur godendo di indipendenza scientifica e di autonomia amministrativa le Università francesi, secondo gli autori del Rapporto, sono caratterizzate da

¹ Commissariat Général du Plan (1994) *La France de l'an 2000, Rapport au Premier Ministre de la Commission présidée par Alain Minc*, Edition Odile Jacob, La Documentation Française, Chapitre 8

² Di cui fanno parte D. Balmay, C. Bébéar, J.L. Beffa, J. Bossonat, M. Bon, I. Bouillot, P. Champsaur, M. Debatisse, J.P. Develoye, B. Esambert, L. Ferry, J.P. Fitoussi, J.B. de Foucauld, B. Fragonard, J. Freyssinet, F. Grappotte, P. Guillen, J.P. Landau, P. Landrien, R. Lenoir, Y. Lichtenberger, B. Lobry, G. Maarek, F. Mer, E. Morin, C. Noyer, M. Pébereau, L. Perpère, R. Rémond, P. Rosanvallon, R. Ruellan, L. Schweitzer, R. Soubil, M. Taly e A. Touraine.

inconsistenza organizzativa. I vantaggi dell'autonomia, nella maggior parte dei casi, sono annullati dall'annientamento dei poteri e dalla connessa insufficiente governabilità. Quindi, la prima tappa del rinnovamento consiste nello stabilire un robusto circuito di comandi interno all'Università, basato su un esecutivo forte, cioè una funzione, sin qui inesistente, di direzione generale, per la quale dovrebbe esser possibile reclutare dirigenti di alto livello, al di fuori delle università. La gestione dell'università non può esser appannaggio esclusivo del suo corpo docente. D'altra parte, essa dovrebbe esser basata su regole giuridiche privatistiche ordinarie. Non sempre la lamentata insufficienza di mezzi è reale. Talvolta, vi sono stanziamenti non spesi, che rimangono tali. D'altra parte, spesso, si fanno programmi di nuovi corsi di studio, senza calcolare quanto costeranno. "Occorre ristabilire una verità finanziaria nel mondo universitario".

9. Lo sviluppo autentico dell'autonomia -dicono gli autori del Rapporto- dal punto di vista finanziario, comporterà nuovi costi, in relazione alla soddisfazione dei bisogni prioritari insoddisfatti. E ciò andrà fronteggiato, secondo il Rapporto Minc, mediante risorse aggiuntive, sotto forma di mezzi propri, che dovranno provenire da varie fonti. Certamente, dal rafforzamento della formazione permanente e dallo sviluppo dei contratti di ricerca con il mondo delle imprese, da un aumento progressivo delle tariffe per i servizi collaterali; da contratti globali con le collettività locali e con le imprese. Ma ciò non basta. La Commissione "pensa che è tempo di superare i tabù del diritto all'iscrizione gratuita accompagnando tale riforma con un sistema di prestiti e di borse adeguato"³ situandolo nel quadro di una revisione più generale del trattamento accordato alle classi di età fra i 18 e i 25 anni". Sempre secondo la Commissione, dopo i primi due anni di università, "la gratuità totale non rappresenta affatto l'equità". Essa impoverisce le università e induce, per conseguenza, i più dotati a orientarsi verso le "grandi scuole" e le istituzioni private. L'Università è rimasta un "parente povero", argomentano gli autori del Rapporto, riferendosi alle istituzioni universitarie

³ In corsivo nel testo

pubbliche strettamente intese, in contrapposito alle "grandi scuole" e alle università private, "solo perché non vuole far pagare quelli che possono ed essi soli".

10. Oltre all'aumento cospicuo delle tasse universitarie per "quelli che possono", a partire dal terzo anno, che deve avere come premessa la sovradescritta modernizzazione e il rafforzamento amministrativo che dovrà essere accompagnato da "prestiti e borse adeguate", gli autori del Rapporto non possono non affrontare la grossa questione della riforma del "primo ciclo". Esso, soprattutto nella filiera letteraria, è caratterizzato oramai da parecchi anni dalla duplice caratteristica di un afflusso ingente di studenti e da tassi di abbandono molto elevati.

In sostanza, per gran parte dei casi, ciò che viene suggerita è una "selezione-orientamento all'entrata⁴ dell'università" in luogo dell'attuale selezione-esclusione alla fine del secondo anno. In ogni caso, "va messo in discussione il dogma dell'apertura illimitata delle filiere". Non ha senso, scrivono gli autori del Rapporto, che in Francia, nel 1993, ci siano ben 350 mila studenti universitari di psicologia ossia più del numero complessivo di psicologi in attività. E neppure che si ammettano 77.000 giovani "baccellieri" (licenziati di scuola media superiore) al primo anno, per la facoltà di medicina, quando si sa che si dovrà indurire la politica del "numero chiuso" negli anni a venire. Non si possono mantenere a spese della collettività, per due anni, centinaia di migliaia di studenti, solo per prestare ossequio al "principio di non selezione". Occorre aprire un dibattito sulle "quote" per le diverse specializzazioni.

11. Ma gli autori suggeriscono anche che bisogna rispondere positivamente alla sfida della richiesta di massa dell'istruzione superiore, moltiplicando le filiere di specializzazione, in modo da accrescere le opportunità complessive, evitando di continuare nell'assurdità della massa che s'addensa nelle filiere letterarie (fra le quali rientra, in Francia, la sovraricordata laurea in psicologia).

⁴ In corsivo nel testo

D'altra parte, gli autori del Rapporto ritengono che sia errata anche l'attuale enfasi della professionalizzazione solo tramite l'istruzione superiore. Ritengono che, invece, vada sviluppata l'istruzione professionale nei gradini intermedi, cioè in quelli delle medie superiori anche con valorizzazione degli insegnanti e nuovi corsi. Tale valorizzazione va rafforzata dando la priorità di accesso ai corsi universitari specialistici a coloro che hanno frequentato tali scuole e hanno effettuato un'esperienza pratica, mediante le stesse. Avanzano, altresì, gli autori del Rapporto, una proposta ancora più coraggiosa: quella di consentire che una quota degli accessi alle "grandi scuole" sia riservata a coloro che hanno avuto successo in tali scuole professionali. In parallelo essi suggeriscono un rafforzamento delle attività di formazione professionale nelle imprese.

12. In conclusione, gli autori del Rapporto Minc, non affidano unicamente all'aumento delle tasse universitarie "per chi può pagare" e al rafforzamento dei prestiti agli studenti e alle borse di studio, per controbilanciare tali aumenti, il rimedio per la proliferazione del numero di studenti universitari. Soprattutto nel settore umanistico, e per l'elevato tasso di abbandono, inseriscono tale politica, da un lato in modifiche strutturali della gestione degli atenei, basate sul rafforzamento e l'unitarietà dei poteri decisionali, in una prospettiva manageriale moderna; dall'altro, in modifiche negli insegnamenti, volti ad accentuare il numero, la varietà, il contenuto concreto delle specializzazioni professionali per fronteggiare la marcia delle domande di iscrizione al primo biennio. Per il Rapporto Minc, come si è visto, essa dovrebbe rimanere gratuita, ma accompagnarsi a sistemi di quote e a preselezioni che dovrebbero surrogare il "rimedio" del far pagare i costi: rimedio che gli autori del Rapporto, per lo stadio del primo ciclo, in cui s'addensano giovani di tutte le classi sociali, non appare equo. D'altro canto, l'aumento delle tasse nelle università in senso stretto, viene visto non come strumento per ridurre i costi per il contribuente, ma per far affluire nuove risorse alle istituzioni dell'istruzione superiore onde migliorare il livello qualitativo di tali istituzioni.

13. Non è ben chiaro (data anche la stringatezza del testo) che cosa voglia dire l'espressione "coloro che possono pagare" riferita agli studenti, in relazione all'aumento delle tasse universitarie. Ciò anche perché il Rapporto Minc suggerisce di controbilanciare gli aumenti di tasse non solo con prestiti, ma anche con borse di studio. I casi sono due. O con l'espressione "borse di studio" qui si intende l'esonero dalle tasse per gli studenti "bisognosi" e, quindi, la proposta di far pagare le tasse a chi può si realizzerebbe con un loro aumento generale, cui si derogherebbe con l'esonero per chi non può. Oppure, -ed è più probabile questa interpretazione- con l'espressione "borse di studio" qui si intende, una misura di sovvenzioni, prestiti e aiuti in natura, cioè una nozione più generale; ed esse dovrebbero venire concesse agli studenti meritevoli, che non appartengano né a famiglie molto abbienti, né a famiglie chiaramente bisognose; altresì riducendo la quota "sussidio" e accrescendo quella "prestito" per studenti meno meritevoli e, rispettivamente, più abbienti.

L'indagine prosegue con gli ultimi sviluppi.

Tav. I

LA SITUAZIONE DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE IN FRANCIA

INDICATORI	UNITA'	1970	1980	1993
Allievi (pubblici e privati)	migliaia	11.896	12.502	12.280
- Asilo	migliaia	2.213	2.383	2.549
- Elementari	"	4.799	4.610	4.002
- Colleggi	"	2.920	3.137	3.210
- Licei professionali	"	650	773	677
- Licei generali e tecnologici	"	848	1.102	1.552
Apprendisti	migliaia	232	241	217
Studenti	migliaia	854	1.176	2.064
- Preparazione alle "grandi scuole"	migliaia	32	39	73
- Sezioni TS (Tecnico-Scient.)	"	30	67	242
- IUT (Istituti Univ. di Tecnologia)	"	24	54	90
- Università (senza IUT)	"	637	793	1.275
- Scuole d'Ingegneria	"	30	37	44
- Scuole di Commercio	"	9	18	53
- Altre (paramediche, etc.)	"	92	168	287
Diplomi				
- Generazioni a livello Baccalauréat	%	17	34	63
- Numero di Bacheliers	migliaia	167	222	443
- Percentuale di una generazione	%	21	29	52
- Numero di diplomati	migliaia	40	42	80
- Numerodi dottorati	"	1,1	1,5	8
- Numero di diplomi di ingegneria	"	8,8	11,7	18
Istituzioni				
- Numero di scuole	migliaia	74,5	67,5	62
- Numero di colleggi	"	4	4,7	4,8
- Numero di licei	"	2,2	2,4	2,6
Personale della Pubblica Istruzione	migliaia	650	735	1.071
- Non insegnanti	"	179	222	290
- Insegnanti	"	471	513	781
maestri	"	241	292	312
professori	"	201	280	378
universitari	"	28	41	50
Spese per l'Educazione	miliardi di FF	438 (b)	330	454 (c)
- Pubblica Istruzione	miliardi di FF (a)	256 (b)	194	263 (c)
- Altri Ministeri	miliardi di FF (a)	37 (b)	28	37 (c)
- Collettività sociali	miliardi di FF (a)	68 (b)	50	81 (c)
- Altre Amministrazioni Pubbliche	miliardi di FF (a)	1 (b)	1	1 (c)
- Imprese	miliardi di FF (a)	22 (b)	16	27 (c)
- Managers	miliardi di FF (a)	57 (b)	40	41 (c)

(a): Franchi 1990; (b): 1975; (c): 1992

Fonte: Pubblica Istruzione

Tav.2

**EVOLUZIONE DEL NUMERO DI STUDENTI ISCRITTI ALL'INSEGNAMENTO SUPERIORE, DAI
1980 AL 1990, NELLA FRANCIA METROPOLITANA**

	1980- 1981	1985- 1986	1989- 1990	1990- 1991
UNIVERSITA'	855	960	1.104	1.172
Discipline generali e di sanità	801	898	1.035	1.098
di cui: scuole di ingegneria				
dipendenti dalle università	8	12	16	17
IUT (Istituti Universitari di Tecnologia)	54	62	70	74
STS (Sezione di Tecnici Superiori)	67	118	179	199
MEN Pubblico (Min. Pubblica Istruzione)	40	62	95	107
Altri Ministeri Pubblici	3	5	8	9
Privati	24	51	75	82
CPGE (Classi Preparatorie alle Grandi Scuole)	40	47	63	67
MEN Pubblico	34	38	51	55
Altri Ministeri Pubblici	2	2	2	1
Privati	5	7	10	11
PREPARAZIONI INTEGRATORIE	3	3	4	4
SCUOLE D'INGEGNERIA DIPENDENTI DALLE UNIVERSITA'	29	33	39	40
MEN Pubblico	12	13	15	15
Altri Ministeri Pubblici	8	9	11	11
Privato	8	10	13	14
SCUOLE DI COMMERCIO, GESTIONE E CONTABILITA'	16	27	35	46
ISTITUZIONI PRIVATE DI INSEGNAMENTO DI INSEGNAMENTO UNIVERSITARIO	16	18	19	20
SCUOLE NORMALI DI ISTITUTORI	11	17	15	16a
SCUOLE NORMALI SUPERIORI	3	3	3	3
SCUOLE GIURIDICHE E AMMINISTRATIVE	7	7	7	7
SCUOLE SUPERIORI DI ARTE E ARCHITETTURA	33a	36a	36	42
SCUOLE PARAMEDICHE E SOCIALI	92	78	70	70
ALTRE SCUOLE	6	11	12	12
INSIEME	1.177	1.358	1.585	1.699
INSIEME + DOM = Francia senza TOM	1.181	1.368	1.599	1.714

(a) Stima

Fonte: Dati e riferimenti statistici, Ministero della Pubblica Istruzione

Tav.3

NUMERO DI STUDENTI SECONDO LA CSP DEL PADRE PER 1000 PERSONE ATTIVE

CATEGORIA	1961 - 1962	1988 - 1989
Professioni libere	168,0	198,6
Industriali	106,8	99,9
Professori	91,0	119,0
Quadri amministrativi superiori	55,0	91,3
Quadri medi	25,4	35,6
Commercianti	16,1	40,0
Artigiani	13,1	31,0
Contadini, agricoltori	3,9	27,0
Impiegati	6,8	14,4
Operai	1,9	15,1
Operai agricoli	1,4	17,0
Personale di servizio	1,7	11,2

Fonte: Per 1961-1962, *Les Héritiers* (P. Bourdieu, J.-C. Passeron); 1988-1989: INSEE, *Données sociales*, 1990

Tav.4

ORIGINE SOCIOPROFESSIONALE DEGLI STUDENTI FRANCESI NELLE UNIVERSITA' NELLA FRANCIA METROPOLITANA PER SESSO E PER CICLO, NEL 1990 (IN %)

CSP (Categoria Socio Professionale)	I CICLO		II CICLO		III CICLO		TUTTI I CICLI	
	H	F	H	F	H	F	H	F
Agricoltori	2,5	4,0	2,8	4,1	2,7	3,4	2,6	4,0
Salariati agricoli	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5
Capi d'industria e di Commercio	8,2	8,4	7,7	8,1	7,5	7,9	7,9	8,3
Professioni Libere e Quadri Superiori	29,8	26,2	33,4	30,5	36,3	37,0	31,8	28,7
Quadri Medi	20,9	19,9	19,7	19,3	15,3	15,8	19,7	19,3
Impiegati	9,0	9,4	8,2	8,2	5,6	5,5	8,3	8,6
Operai	15,1	16,6	12,4	13,3	8,1	7,5	13,3	14,6
Personale di Servizio	1,3	1,4	1,1	1,1	0,6	0,6	1,1	1,2
Altre categorie attive	9,5	9,7	10,0	10,0	16,3	15,5	10,7	10,4
Inattivi	3,3	3,9	4,3	4,9	7,2	6,4	4,2	4,4
TOTALE	100,0	100,0						

Fonte: dati e riferimenti statistici, Ministero Pubblica Istruzione, 1992

Tav.5

**I DIPLOMI SECONDO LE CATEGORIE SOCIOPROFESSIONALI
NEL 1982 E 1990
(IN %)**

		Agricoltori	Artigiani, commercianti, capi d'impresa	Quadri e professioni intellettuali superiori	Professioni intermediarie	Impiegati	Operai	Insieme
nessun								
Diploma	1982	77	53	11	20	46	68	48
P	1990	62	37	7	13	34	53	34
EPC	1982	3	7	6	8	12	3	7
	1990	6	9	4	8	13	5	8
AP-BEP	1982	14	24	7	18	27	27	22
livello V	1990	20	32	6	20	34	38	28
AC	1982	5	12	19	24	12	3	11
livello IV	1990	10	14	15	27	15	3	14
livello III	1982	1	2	12	22	2	1	6
	1990	2	4	15	25	4	1	8
livelli II e I	1982	1	3	46	7	1	1	8
	1990	1	4	52	7	1	1	8
INSIEME	1982	100	100	100	100	100	100	100
	1990	100	100	100	100	100	100	100

EP: Brevetto di Studi Professionali

AP: Certificato di Attitudine Professionale e preparazione in due o tre anni

P: Certificato di Educazione Professionale e classe che lo prepara

Fonte: INSEE, Trattamento CEREQ, maggio 1993

Tav.6

IMPIEGHI OCCUPATI NOVE MESI DOPO L'USCITA DALLA SCUOLA, SECONDO LA CATEGORIA SOCIOPROFESSIONALE, IL LIVELLO DEL DIPLOMA E IL SESSO, NEL 1986 (IN %)

CATEGORIE SOCIOPROFESSIONALI	Senza diploma BEPC	CAP-BEP	BAC	Superiori al BAC	TOTALE
UOMINI					
- Agricoltori, artigiani, commercianti	16	9	13	3	10
- Quadro	2	-	8	48	15
- Professione intermediaia	7	6	43	37	22
- Impiegato Amministrativo	11	12	8	6	9
- Impiegato Comm. o servizio	7	5	4	3	5
- Operaio qualificato	14	27	14	1	14
- Operaio non qualificato	43	41	10	2	25
TOTALE	100	100	100	100	100
DONNE					
- Agricoltori, artigiani, commercianti	5	-	1	-	1
- Quadro	1	1	1	24	10
- Professione intermediaia	6	6	21	54	28
- Impiegato Amministrativo	48	55	64	17	41
- Impiegato Comm. o servizio	21	26	12	2	13
- Operaio qualificato	1	5	-	2	2
- Operaio non qualificato	18	6	-	1	5
TOTALE	100	100	100	100	100

Fonte: INSEE, Inchiesta impiego, 1987, trattata dal CEREQ

II. Germania

1. Per comprendere il sistema del finanziamento universitario della Germania occorre tenere presente che esso è uno Stato Federale e che, da poco, della Repubblica Federale Tedesca sono entrati a far parte gli stati (Landern) della ex Repubblica Democratica Tedesca. Pertanto i Landern tedeschi sono attualmente sedici Amburgo, Baden Wurttemberg, Baviera, Berlino, Brandenburgo, Brema, Essen, Mecklenburg-Pomerania, Bassa sassonia, Nord Renania-Westfalia, Renanie-Palatinato, Saar, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein e Turingia.

Lo Stato federale, secondo la Grundgesetz (la legge fondamentale, varata in questo dopoguerra, che tiene luogo della Costituzione) nel settore dell'istruzione ha solo alcuni compiti, per altro non trascurabili: l'emanazione delle norme-quadro riguardanti l'ordinamento delle scuole superiori, la promozione della ricerca, la regolamentazione della promozione della formazione degli studenti (materia che qui ci interessa particolarmente) così come l'istruzione professionale scolastica e l'altra formazione professionale. Per la maggior parte dell'istruzione, le competenze spettano ai Landern: ciò, in specie, per il complesso della struttura scolastica e per la maggior parte della struttura dell'istruzione superiore. Spetta però, congiuntamente allo stato federale e ai landern l'edilizia dell'istruzione superiore, la programmazione dell'istruzione, nonché la predisposizione degli indirizzi della ricerca nell'ambito interregionale. Le università sono istituzioni dei Landern, che godono di autonomia giuridica e amministrativa, nell'ambito delle leggi emanate dallo Stato Federale e dai Landern.

2. Gli istituti di istruzione superiore (università, scuole superiori, politecnici, etc.) sono oltre 300, in gran parte statali e alcuni privati con riconoscimento statale. Il panorama dell'istruzione superiore, per altro, è diverso negli stati già in precedenza appartenenti alla Repubblica Federale Tedesca e in quelli che sono entrati in essa solo recentemente. Qui, infatti, si sta ancora attraversando una fase di riorientamento e riorganizzazione.

3. La struttura dell'istruzione superiore tedesca è molto articolata, così come in genere le istituzioni tedesche. Si possono, in sostanza, individuare quattro gruppi di istituzioni:

I) università;

II) scuole superiori (Hochschulen) con compiti comparabili di formazione;

III) scuole superiori musicali e artistiche;

IV) scuole superiori specializzate e scuole superiori della pubblica amministrazione.

Le università, a loro volta, si articolano:

IA) università in senso stretto;

IB) università tecniche;

IC) università a distanza (simile alla Open University di Milton-Keynes, vicino a Londra);

ID) università delle Forze Armate.

Le scuole superiori equiparabili alle università si articolano in:

IIA) scuole superiori tecniche, ovvero politecnici;

IIB) scuole superiori specialistiche;

IIC) scuole superiori generali (Gesamthochschulen);

IID) scuole superiori di medicina e veterinaria;

IIE) scuole superiori di sport;

IIF) scuole superiori ecclesiastiche e filosofico-teologiche;

IIG) scuole superiori di pedagogia.

Va anche precisato che l'università a distanza e quella delle Forze Armate, nonostante la loro denominazione, sembrano sostanzialmente appartenere alle "scuole superiori" più che alle università in senso stretto.

Naturalmente, gli istituti di istruzione superiore, che non siano monospecialistici, si articolano in facoltà. Compartimenti di specialità (Fachbereiche); e anche quelle monospecialistiche si articolano -comunque- ulteriormente in Dipartimenti.

4. Nelle IA e IB e IIA vi sono, generalmente, Facoltà di Teologia, Lingue, lettere e Filosofia ovvero Scienze dello Spirito (Geistes-Wissenschaften), Diritto, Economia, Scienze Sociali, Medicina, Scienze ovvero "scienze della natura" (Naturwissenschaften) e Ingegneria.

Alle Scuole Superiori generali (IIC) che si trovano unicamente nella Nord Renania-Westfalia ed Essen, competono compiti di ricerca, studio, insegnamento, che diversamente spettano alle università, alle scuole superiori specialistiche e parzialmente anche a quelle di Arte e Musica.

Le IIB si caratterizzano per una preparazione fortemente orientata alla pratica e all'attività professionale, cui vengono applicate le cognizioni e le metodologie scientifiche. Esse riguardano ingegneria, architettura, agraria, economia, istituti e interventi sociali (sozialwesen). Normalmente queste istituzioni di istruzione specializzata sono statali: ma nei tempi più recenti ne sono sorte alcune private riconosciute dallo Stato, particolarmente nei settori dell'economia e della medicina.

5. Occorre sottolineare che il grande sviluppo dell'istruzione superiore in Germania, a differenza che in altre grandi nazioni europee, in particolare Francia e Italia, ma anche Gran Bretagna, si accompagna strettamente con l'ampia diversificazione e l'accentuata professionalizzazione e tecnicismo delle scuole di istruzione superiore. Esse adempiono a ciò non tanto in relazione alla provvista di percorsi abbreviati, quanto mediante una formazione meno astratta e teorica e più pratica e minuziosa negli aspetti tecnici di quella delle università, che si adatta alle esigenze professionali della vita pratica; e, nello stesso tempo, risulta accessibile a giovani provenienti da famiglie di modesto orizzonte culturale o, comunque, dotati di grande volontà, ma non di elette capacità intellettuali e di propensioni al sapere in quanto tale.

In tutte le istituzioni tedesche di istruzione superiore, l'anno scolastico, che comincia in autunno, si divide nei due semestri, quello invernale e quello estivo. la denominazione, ovviamente, è ingannevole, in quanto il semestre invernale non inizia

femminile è inferiore a quella registrata in altri paesi europei, essendo solo il 40%, cioè due quinti del totale. Ciò probabilmente dipende dal fatto che gli esami di abilitazione e il numero chiuso scoraggiano le donne che non hanno una definita prospettiva professionale o una chiara vocazione culturale. Poiché solo l'8% degli studenti universitari proviene dai nuovi Landern è facile prevedere che, man mano che la situazione, in essi, tenderà a normalizzarsi, (ciò che avviene con una certa rapidità) il numero degli studenti universitari tedeschi arriverà a due milioni. Va, per altro, tenuto presente ai fini della valutazione di questo totale, che la popolazione della Repubblica Federale Tedesca è di circa 80 milioni di abitanti.

9. La selezione degli studenti universitari avviene tramite gli esami di maturità delle scuole medie superiori, gli esami di Stato e il vaglio del numero chiuso. Non mediante tasse universitarie. Infatti, l'istruzione superiore, in Germania, in linea di principio, è gratuita. Gli studenti sono tenuti solo a pagare circa 50 marchi (50 mila lire) a semestre come contributo sociale che vanno all'opera studentesca (Studentenwerke), più altri 10 come contributo all'associazione studentesca.

10. Le "opere studentesche" in Germania sono istituzioni autonome riconosciute di diritto pubblico, che hanno compiti di assistenza economica, sociale, culturale, sanitaria per tutti gli studenti che attendono e gli istituti di istruzione superiore, con competenze per una determinata istituzione universitaria e, talora, per un dato distretto. Come si è visto, gli istituti di istruzione superiore sono circa 300: le "opere studentesche" sono, invece, 66 di cui 16 nei nuovi Landern. Esse hanno una tradizione relativamente recente. le prime, infatti, sorsero nel 1919, dopo la sconfitta della Germania, soprattutto per assistere gli studenti reduci, una parte dei quali invalidi e, comunque, generalmente meritevoli di aiuto particolare. Esse sorsero come organizzazioni spontanee, facendo, appunto, leva sul clima di solidarietà e sulla particolare maturità di tali studenti.

Ebbero un notevole sviluppo, nel difficile e travagliato periodo della Repubblica di Weimar, facendo appello allo spirito associazionistico. Nel 1933 il Governo nazionalsocialista trasformò tali associazioni autonome territoriali in istituti non autonomi di un nuovo organismo di "opera universitaria" di carattere nazionale. Alla fine della seconda guerra mondiale le organizzazioni territoriali di assistenza agli studenti ripresero la loro attività autonoma vuoi nella forma giuridica di associazioni indipendenti oppure di fondazioni ovvero istituti di diritto pubblico.

11. Dalla metà degli anni '70, tutti questi organismi, salvo l'opera studentesca della Saar e quella dell'Università privata Witten/Hardecke, sono istituzioni statali (dei Landern) di diritto pubblico, per altro con diversità di organizzazione e articolazione, da località a località. Questi organismi dipendono dal Ministero competente del land, ma in essi siedono anche i rappresentanti degli studenti, assieme a rappresentanti delle università o scuole superiori e di altri organismi della vita pubblica. Queste istituzioni, comunque, sono organizzate e gestite con criteri aziendalistici. Nel 1990, si finanziavano, per il 60% con entrate proprie, per il 10% con contributi degli studenti e per il 23% con aiuti dei Landern. A ciò si aggiungeva un 7% circa per l'amministrazione del sostegno della formazione di cui fra un attimo vedremo. Le varie istituzioni territoriali poi, danno vita a un organismo federale denominato "Deutschen Studentenwerke" (DSW) ossia "opera studentesca tedesca".

12. Ci siamo soffermati ampiamente su questi organismi perché ad essi fa capo fondamentalmente tutta l'attività di aiuto agli studenti universitari, che è attualmente stabilita nella legge fondamentale del 1971 Bundes ausbildungs forderung gesetz (Bafog).

Ai sensi di essa, ogni studente ha diritto a un sostegno statale per la sua formazione corrispondente alle sue inclinazioni, attitudini e capacità quando, per il proprio mantenimento e la propria formazione, è mancante dei mezzi necessari, soprattutto perché non può fare assegnamento sulle capacità economiche dei genitori, che sono

(in varia misura) inadeguate. La legge precisa in che misura, quando e in quali circostanze, possono essere considerati disponibili, a tal fine, mezzi dei genitori o degli studenti medesimi e, in quale misura, invece, sia giustificato il concorso statale. Questo a sua volta è finanziato per il 65% dal Governo Federale e per il 35% dalle risorse dei Landern. Lo Stato, dal canto suo, concede, ai genitori, per i figli sino all'età di 27 anni, delle detrazioni dall'imposta sul reddito per contributi alla formazione dei giovani, che -ovviamente- debbono essere realmente da essi erogati ai figli, per tali scopi.

12. Così, gli studenti universitari tedeschi finanziano i loro studi, fondamentalmente, mediante tre fonti: il contributo dei genitori, propria attività di conseguimento di reddito, il ricorso all'aiuto pubblico. Secondo dati statistici riferiti al 1991, relativi ai "vecchi stati" della Repubblica Federale Tedesca (cioè a quelli che ne facevano parte prima dell'ingresso di quelli dell'Est)¹ il 74% degli studenti ricorreva a mezzi dei genitori, il 66% per altro ricorreva a mezzi propri mediante attività lavorative durante lo studio e il 34% aveva un aiuto statale, ovviamente, aggiuntivo alla gratuità della frequenza all'università, che compete a ogni studente. Normalmente gli studenti fanno ricorso, a quanto si afferma, a nove diverse fonti di finanziamento.² Nei nuovi stati l'80% degli studenti, per altro, è sostenuto dall'aiuto statale, mentre solo il 23% può fare ricorso a un lavoro, durante lo studio, data la difficile situazione del mercato del lavoro.

13. La spesa media (1991) per lo studente nei "vecchi stati", che non vive in casa dei genitori, è calcolata in 1086 marchi così ripartiti: 345 per la locazione; 247 per il vitto; 72 per vestiario e lavanderia; 116 per spese di trasporto; 60 per mezzi per lo studio; 246 per spese varie. Nei nuovi stati la spesa media, invece, è fissata (1991) in 581 marchi di cui soli 64 per la locazione; 184 per il vitto; 64 per il vestiario e lavanderia;

¹ Cfr. D. Schaferbarthold (1993) "Die Wirtschaftliche Und Soziale Forderung Der Studierenden In Den Landern Der Europaischen Germeinschaft", Boon, Raabe, p.37

² Cfr. Schaferbarthold (1993) ibidem

80 per spese di trasporto; 39 per mezzi di studio; 144 per spese varie. Per altro l'aumento dei prezzi della Germania Est ha fatto ritoccare considerevolmente queste tabelle. L'aiuto statale agli studenti viene stabilito e graduato in rapporto alla condizione economica dei genitori e a quella del coniuge, al reddito proprio dello studente e al fatto se egli abita o no presso i genitori. L'aiuto statale, in ogni caso, viene concesso solo per una formazione e per una data durata. Quando lo studente vive con i genitori, gli si riconosce un sostegno di 640 marchi mensili (vecchi stati); se vive fuori la cifra sale a 795 mentre se è in affitto ha diritto ad ulteriori 225 marchi, elevabili ancora di un massimo di 75 marchi. Questo sostegno viene dato per metà come presalario (stipendium) e per metà come prestito a tasso zero. (Ciò dal 1982).

14. Il prestito va restituito in non più di 20 anni, in rate mensili di non meno di 200 marchi; la prima rata decorre da 5 anni dopo la cessazione del prestito. La somma del prestito da restituire scema di 5 mila marchi se la formazione termina 5 mesi prima della durata massima e di 2 mila se termina due mesi prima. Coloro i cui esami si collocano nel 30% migliore ottengono una riduzione del rimborso sino al 25% del prestito.

I presalari e i prestiti non vengono concessi automaticamente, ma su richiesta all'opera studentesca competente per territorio. Sui 1,7 milioni di studenti godono del Bafog circa 430 mila, di cui 100 mila degli stati "nuovi", per un esborso complessivo di 3,1 miliardi di marchi: il che implica una erogazione media annua per studente di un po' meno di 8 mila marchi annui.

15. Fra le prestazioni in natura, gestite dall'opera studentesca, campeggia l'aiuto per l'alloggio, problema critico nella Germania occidentale soprattutto di recente anche a causa dell'afflusso incessante di persone dall'altra parte della Germania, che -non in grado di comprarne uno- cercano alloggi in locazione o sublocazione. Secondo i dati del 1991⁵ il 36% degli studenti universitari tedeschi alloggiava in propri alloggi, il

⁵ Schaferbarthold 1993 p.42

20% in alloggi comuni, il 9% in sublocazione, il 12% in case dello studente e il 23% soltanto presso i genitori.

Nel 1991 gli alloggi messi a disposizione dallo Stato -nella Germania occidentale- erano la bella cifra di 140 mila che -per altro- suppliva a poco più del 10% del fabbisogno della massa studentesca complessiva. Detraendo i circa 400 mila studenti che alloggiavano presso i genitori, gli alloggi forniti dalla mano pubblica nella Germania Ovest bastavano a colmare solo un 14% del fabbisogno totale. D'altra parte, occorre notare che tali alloggi non potevano essere usufruiti da un singolo studente per più di 4-6 semestri, così da consentire una rotazione fra i numerosissimi richiedenti. Considerando che, di media, un corso universitario "lungo" dura 8-10 semestri ed uno breve 6, si può affermare che un 28% degli studenti nella Germania occidentale finisce a godere di questo, che è considerato un privilegio. Ogni alloggio va pagato, però, con un canone mensile che va dai 200 ai 320 marchi.

16. La costruzione di nuovi alloggi per gli studenti fu sostenuta al 50% dal Bund e per il 50% dai Landern, con programmi intensivi, nel decennio 73-83, cosicché nonostante il continuo aumento della massa degli studenti universitari, la percentuale del fabbisogno di alloggi per gli studenti, rimaneva relativamente contenuta. In seguito però, il Governo Federale non ha ritenuto di potersi più permettere questa politica e la ha lasciata ai singoli Stati, che -spesso- non sono stati in grado di continuare con programmi adeguati, sicché il problema dell'alloggio degli studenti si è acuitizzato.

17. Giova notare che, in gran parte, ciò dipende dal frazionamento della famiglia: lo studente vuole vivere per conto proprio e i genitori preferiscono che ciò accada, anziché darsi da fare per tenere i figli in casa, in un modo sufficientemente autonomo. Il tipico paternalismo e maternalismo autoritario del genitore tedesco rende pressoché impossibile la prassi di una vita di "separati in casa" fra figli studenti universitari e genitori.

D'altra parte, il centro storico delle città viene via via risanato e i vecchi alloggi a buon mercato prima in esso disponibili diventano sempre più rari perché vi subentrano uffici, abitazioni ad alto reddito, impieghi terziari. I monolocali di periferia o suburbani, d'altro canto, subiscono la crescente domanda delle famiglie singole di anziani e di persone che non si sono mai sposate o si sono separate ed hanno scelto una vita da soli. Anche l'allungamento della vita media e il benessere dei lavoratori pensionati cooperano a ciò. Così per gli studenti la sistemazione in monocale (per non parlare di bilocale) diventa sempre più ardua. Il monocale (1993) costa in una città universitaria fra i 350 e i 500 marchi, in zone non centrali e ancora di più nel centro, ove generalmente è ubicata l'università, cui s'aggiungono le spese per i servizi. Il piano per la costruzione dei nuovi alloggi sovvenzionati, d'altro canto, urta contro il rialzo dei costi di costruzione stimati, di media, al 1992, in 70 mila marchi per vano.⁶

Si è così sviluppata una politica dei Comuni e dei Landern di premi da 1000 a 3000 marchi annui per i privati che affittino a buon prezzo agli studenti.

Un ultimo capitolo degno di analisi riguarda la somministrazione di pasti e di servizi analoghi per gli studenti universitari.

18. Il servizio delle mense è gestito dall'Opera degli studenti, che vi occupa circa 15 mila collaboratori e collaboratrici, fornendo 150 mila "posti" che servono per circa la metà degli studenti a un prezzo oscillante fra 1,5-7 marchi e un prezzo medio di 2,6% che è fortemente sovvenzionato da ogni Land. Originariamente, il principio adottato con il cosiddetto Bochuner Mensaplan del 1962 era che allo Stato dovesse essere addossato il costo della preparazione e del servizio del pasto. Ma, in realtà a quanto sembra, la sovvenzione in gran parte dei Landern oramai non copre tutto il costo suddetto⁷: la differenza è inclusa nel prezzo del pasto o nel contributo semestrale. Vi sono poi altri servizi che danno agli studenti la possibilità, -circa 60 mila posti- di prepararsi dei pasti, pagando i costi della preparazione.

⁶ Schaferbarthold, 1993 p.43

⁷ Schaferbarthold, 1993 p.46

In conclusione, considerando la rotazione degli studenti su ciascuno dei posti disponibili si può affermare che l'Opera studentesca riesce a soddisfare gran parte del fabbisogno di pasti, per gli studenti, per il mezzogiorno.

19. In conclusione, si può affermare che il sistema di finanziamento universitario tedesco si basa sia su una offerta generalizzata di servizi in natura a costo zero (i servizi di istruzione universitaria in senso stretto, per i quali non si pagano tasse) o sottocosto (le mense e i servizi accessori), sia su un'offerta di servizi sottocosto meno generale, ma non discriminata secondo il reddito familiare o il merito (gli alloggi), sia su finanziamenti agli studenti, che riguardano una notevole quota (circa un terzo) degli stessi.

Probabilmente questo sistema ben articolato di sovvenzioni in natura e in denaro per la formazione del capitale umano ai livelli superiori è fra le cause della elevata produttività e della elevata coesione sociale della Repubblica Federale Tedesca. Come mostra la Tav.1 la quota dei figli di operai e di persone non attive sul totale, specie nelle scuole tecniche superiori, è molto notevole (in queste seconde arriva al 60%) il che è particolarmente significativo, nel confronto con gli altri paesi. Gran parte dei beneficiari, poi, vivono fuori casa, anziché a carico dei genitori, mentre se è vero che la distribuzione per sessi presenta una prevalenza degli uomini, rispetto alle donne, specie nelle scuole tecniche, va anche tenuto presente che, a causa del sistema fortemente selettivo, le donne che non desiderano dedicarsi a una professione, in Germania, nonostante la gratuità, raramente accedono all'istruzione superiore a differenza che in Francia e in Italia.

Tav.1

**LE CARATTERISTICHE DEGLI STUDENTI UNIVERSITARI TITOLARI DEL BAFOG
NEL 1990**

	Università(1)	Fachhochschulen
SESSO		
Maschi	58,0%	72,1%
Femmine	42,0%	27,9%
	100,0%	100,0%
RESIDENZA		
Presso i genitori	19,4%	27,1%
Fuori casa	80,6%	72,9%
	100,0%	100,0%
PROFESSIONE DEL PADRE		
Indipendenti	13,2%	11,3%
Dipend. pubblico	13,3%	8,3%
Impiegato	25,5%	20,6%
Operaio	17,7%	21,3%
Non attivo	30,3%	38,5%
	100,0%	100,0%
IMPORTO MEDIO MENSILE (in marchi)		
Fino a 100	3,1%	2,3%
100-200	5,7%	4,1%
200-300	7,2%	5,4%
300-400	8,9%	6,8%
400-500	10,5%	8,7%
500-600	11,9%	13,5%
600-700	13,7%	16,0%
oltre 700	39,1%	43,2%
	100,0%	100,0%

(1) Comprendono le Scuole superiori di Pedagogia, Teologia, Arte e le università integrate.

Fonte: Catalano, Mori, Silvestri, Todeschini, (1993)

III Gran Bretagna

1. L'esame della situazione della Gran Bretagna rivela un quadro istituzionale completamente diverso da quello degli USA, contrariamente a quel che si potrebbe pensare data l'affinità culturale fra le due nazioni. Ivi le tasse universitarie sono contenute e le borse di studio molto diffuse. Il sistema è centralistico anche se le università, che sono tutte pubbliche tranne una, vantano tradizioni autonomistiche. Lo schema governativo di prestiti entrato in funzione negli anni '90, dopo e durante un acceso dibattito in cui si criticavano sia la natura statalistica e centralistica, sia le caratteristiche di prestito con garanzie (mortgage) a carico dei debitori, non ha fatto buona prova. Anzi, secondo accreditate opinioni, si è risolto in un fiasco, proprio in un periodo in cui l'istruzione superiore si dibatte in notevoli difficoltà finanziarie, che alimentano un diffuso malcontento. Le ragioni di ciò, in parte, stanno nel fatto che, a differenza che negli USA sino alla recente riforma, ove -come si è visto- in grandissima parte erano le banche che erogavano i fondi mentre il Governo federale dava le garanzie collaterali e contributi agli interessi, in Gran Bretagna i fondi dei prestiti sono del Tesoro. Esso -quindi- li ricava dal contribuente e, per recuperarne la disponibilità deve aspettare moltissimi anni (più di venti!), a differenza che per i normali fondi di rotazione, relativi ai prestiti agevolati alle imprese, che hanno di solito, durata quinquennale.

Sicché, al paradosso, una funzione privatistica viene statizzata, accrescendo in modo non necessario la spesa pubblica nel settore della istruzione superiore, così da rendere molto ardua la dilatazione dei fondi per la medesima e, in particolare, per la sua diffusione, al di fuori delle élites.

2. La gestione e l'erogazione dei prestiti da parte della Student Loan Company, agenzia governativa centrale, ha una certa discrezionalità sia per la determinazione dell'importo concesso, entro il tetto massimo, sia per quanto concerne il numero di anni di prestito, sia per quanto riguarda la sospensione dell'obbligo del rimborso dopo

che lo studente ha terminato i suoi studi. Il prestito può anche esser concesso per cinque anni, a volte per più anni ancora. Il rimborso dovrebbe avvenire, senza onere per interessi, in rate mensili rivalutate con l'indice dei prezzi al consumo nei sette anni successivi alla sua erogazione (5 per prestiti goduti per meno di 5 anni). Ma lo studente ha diritto a chiedere la sospensione del pagamento qualora il suo reddito scenda al di sotto dell'85% del reddito medio disponibile nazionale (non si tiene conto del reddito del coniuge o dei genitori). Dopo venticinque anni, comunque, l'obbligo del rimborso del prestito si cancella. Per gli invalidi, la sospensione del pagamento mensile può esser disposta dalla Student Loan Company anche senza obbligo di dimostrare la situazione reddituale inferiore alla media nazionale di cui sopra. Circa il 28% degli studenti usufruiva di tali prestiti nel 91-92 e il governo spendeva 1800 miliardi, erogando prestiti a 180.000 studenti pari a L. 1.000.000 per studente, di media. Un prestito di un milione di lire annue pro capite non è certo un aiuto consistente ai meno abbienti mentre il costo burocratico è inevitabilmente elevato in percentuale, sull'importo erogato e sui singoli rimborsi.

3. Il Governo conservatore voleva muovere il sistema formativo universitario maggiormente verso il mercato; e anche in tale prospettiva, aveva introdotto i prestiti agli studenti. Ma, la loro gestione è centralistica essendo svolta a cura della menzionata Student Loan Company, dipendente dal Hefcs (Higher Education Funding Councils), creato nel 1993 dall'unificazione dei due organismi che sovrintendevano alle università e ai c.d. politecnici, ovvero scuole tecniche superiori, (da tale anno equiparate alle università). Gli studenti sono reclutati nelle varie università a cura del Department of Education and Science, sulla base di concorsi nazionali di ammissione all'università. Ciò non è certo un sistema decentrato col vaglio del mercato. Inoltre data la modestia dei prestiti e il loro scarso successo fra i non abbienti, non si sono potute aumentare le tasse universitarie: già per altro notevoli rispetto al resto dell'Europa, anche se non adeguate a coprire i costi. Ciò ha rattrappito la possibilità di

orientare il sistema universitario maggiormente verso principi di concorrenza di mercato.

4. Le borse di studio, già insufficienti a mantenere gli studenti con la famiglia, hanno perso via via potere di acquisto a causa dell'aumento dei prezzi. Nel 1991-92 la borsa massima era di 2845 sterline a Londra e 2265 nelle altre località, per gli studenti fuori sede, cioè 7-5,5 milioni annui di lire al cambio attuale: che si riducono in base alle condizioni economiche familiari.

Invece di aumentarle, si pensò di integrarle con i detti prestiti, che per altro -come si è visto- non superano le 300-400 sterline annue, cioè L. 1000.000 circa. D'altra parte solo il 15% delle persone nelle classi di popolazione in età universitaria in UK è iscritto alle università (nel senso lato), e il compito dei nuovi sistemi di aiuto agli studenti -secondo i proponenti- era anche quello di ampliare tale percentuale, che -si argomentava- è fra le più basse nei paesi industrializzati (l'Italia ha una percentuale analogamente bassa, per altro, riferita ai laureati, a causa degli elevatissimi abbandoni e della carenza di lauree brevi. Cfr. Cap. II, Parte III).

Un milione e duecentomila sono gli studenti inglesi iscritti annualmente alle università e politecnici; ma di essi quelli a tempo pieno delle università sono solo 370 mila, mentre gli altri 160 mila circa sono part time. Ai politecnici e colleges (lauree brevi) sono iscritti circa 650 mila studenti, di cui meno di 400 mila a tempo pieno.⁸ Ovviamente, sono le classi medie che più frequentano i livelli di istruzione superiore, specie quelli più impegnativi.

5. Il prestito agli studenti che -come si è notato- in parte ha sostituito la riduzione del potere di acquisto delle borse di studio, mentre non ha generato risparmio per il Tesoro, per le ragioni anzidette, non è servito a favorire l'espansione delle iscrizioni e frequenze alle Università dei meno abbienti. Così anche questo obiettivo prioritario è fallito.

⁸ Questo ultimo totale include anche gli iscritti alla Open University, una università a distanza, svolta via video, radio, posta e brevi corsi residenziali sita a Milton Keynes vicino a Londra.

Per uscire dalle secche viene con insistenza avanzata la proposta -in particolare da R. Barr (vedi Appendice) e da molti esperti del settore⁹- di passare dal prestito garantito dagli studenti e/o dalle loro famiglie, al prestito collegato al reddito futuro di lavoro degli studenti, da ripagare automaticamente tramite un contributo della sicurezza sociale, quindi sulla base imponibile della sicurezza sociale che è il reddito di lavoro, dipendente o autonomo. Il sistema da un lato diventerebbe automatico, o quasi, nella gestione del servizio del prestito; dall'altro lato potrebbe esser di molto ampliato, senza oneri per il Tesoro, in quanto i prestiti potrebbero essere erogati dal sistema bancario.

Il Tesoro si limiterebbe ai contributi sugli interessi, attingendo agli attuali stanziamenti. Ovviamente, nel corso degli anni, il Tesoro non avrebbe più rimborsi ma ciò comporterebbe un problema di un certo rilievo solo fra 10-15 anni, quando oramai il prodotto nazionale sarebbe di molto accresciuto.

6. E, naturalmente, il singolo studente potrebbe chiedere (e ottenere) plausibilmente cifre ben più consistenti delle 500 sterline annue dei primi anni novanta. Un prestito di 5 mila sterline, per 4 anni, pari a 20 mila sterline, potrebbe esser rimborsato nell'arco dei successivi 30 anni per un importo di 660 sterline annuali, pari a 1,3 milioni di lire, cioè a poco più di centomila lire mensili. E' facile capire che il sistema potrebbe permettere agli studenti che non abbiano carichi familiari, di mantenersi agli studi senza aiuto familiare, usufruendo della gratuità delle tasse e delle agevolazioni di mensa e trasporti, anche se residenti fuori sede.

Le riflessioni che si possono fare per l'Italia su tali proposte, in relazione alle somiglianze con la Gran Bretagna, sono di notevole interesse. In Appendice riportiamo indagini su tali proposte in Gran Bretagna.

⁹E. G. West, Britain's Student Loan System in World Perspective: A critique, IEA, London, 1994

IV Stati Uniti

1. Negli Usa il sistema dell'istruzione superiore è notoriamente largamente decentrato e caratterizzato dal pullulare di Università e Colleges sia statali (dei singoli Stati) che privati, in concorrenza fra di loro, che offrono gradazioni di istruzione fra loro molto diverse. La quota del PIL devoluta all'istruzione superiore supera il 2%. Oltre il 60% dei giovani si iscrive alle università e un 24% ottiene un diploma normale e un altro 12% uno di "laurea breve". L'elevatissimo numero di studenti che frequentano e anche di studenti che terminano l'università si spiega, in gran parte, con il fatto che vi sono colleges che offrono una istruzione superiore di livello modesto, per lauree brevi, accanto a colleges e università che sia per le lauree brevi che per i masters e i dottorati, invece, sono esigenti; ma anche con il fatto che gli studenti vivono, in larga misura, nel campus o vicino ad esso, sostenuti dalle famiglie o da un proprio lavoro collaterale (o part-time, magari nei periodi morti) o da risparmi prima fatti o con prestiti, di vario genere. Tranne alcuni casi, di Stati che non fanno pagare tasse universitarie, queste sono, in genere, anche nelle università statali, a livelli consistenti, sebbene siano lontane dal coprire il pieno costo del servizio, che esse offrono. Nelle università private, ovviamente, le tasse assieme al proprio patrimonio (arricchito da lasciti di ex studenti e filantropi vari) e alle varie donazioni di privati benefattori e di mecenati interessati, debbono fare quadrare i bilanci, perché non vi è aiuto statale. E' chiaro che, in tali casi, il prestito è largamente usato, dalle famiglie degli studenti e da questi, come mezzo per frequentare l'Università e ottenere l'auspicato *degree*, che da sia vantaggi in termini di specifico *know how* sia in termini di "segnale", ai fini dell'assunzione da parte di imprese, di serietà e intelligenza (preparazione a parte) e sia in termini di "distinzione sociale" e di relazioni personali. Non è detto che ciò si attui soprattutto nelle università private. Va notato che, comunque, gli studenti meno abbienti sono in molti casi una percentuale più elevata nei colleges e università private che in quelli pubblici. Ciò si spiega, comunque,

considerando che vi sono servizi di istruzione superiore privata adatti a soddisfare a domande diverse, anche di modesta qualità e costo, perciò, contenuto.

Di solito il finanziamento degli studenti avviene mediante "pacchetti", in cui vi è una componente di prestiti, una di borsa di studio e, spesso, anche una di lavoro part-time procurato tramite (e compatibile con) l'università.

Tav. I

**DATI SULL'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA E IL FINANZIAMENTO AGLI STUDENTI
NEGLI USA**

Fonti di finanziamento

	I Fondi Pubblici	II Tasse	III Altre fonti	III bis* Industria e Commercio	I bis** Governò Statale Fed. Locale		
Istituzioni Pubbliche	59.30	14.50	26.30	5.5	10,6	45,1	3,6
Istituzioni Private	18.40	38.70	42.90	11.40	15,9	1,9	0,6
Tutte le istituzioni	44.80	22.40	32.80	7.60	n.d	n.d	n.d

* Sottosezione di III

** Sottosezione di I

Dati della metà degli anni 80

	Spesa per studente*	Aiuti agli studenti Prestiti pro capite**	Sovvenzioni pro capite**	Quote assistiti	Aiuto medio per assistito
Istituzioni Pubbliche	8.724				
Istituzioni Private	13.955				
Tutte le istituzioni	11.049	1440	700	30-50	4.280-7060

* 1985

** Pro capite: per tutti gli studenti, compresi i non aiuti

Fonte: Nostre elaborazioni su OCDE 1990, Financing Higher Education Current Patherns, Paris

2. I prestiti agli studenti negli USA, sono diffusissimi, come si notava, in relazione alla diffusione dell'istruzione superiore e di quelli pubblici. Ogni anno, ne usufruisce oltre un milione di studenti. Le problematiche però non mancano: innanzitutto, perché vi è la non sopita questione dell'equità di un sistema che, con le tasse inferiori al costo e con le facilitazioni sui prestiti, non favorisce abbastanza le classi umili rispetto alle

classi medie. inoltre, vi è la questione della qualità dell'istruzione superiore che proprio a causa della sua enorme diffusione lascia molto a desiderare. Inoltre, le università, che facevano affidamento su ampi fondi federali per la ricerca e simili, connessi al bilancio militare, ora non hanno più tali benefici e vorrebbero poter aumentare le tasse. Ciò comporta -secondo alcuni- in termini di equità e di interesse per la scienza, una compensazione finanziaria a favore degli studenti. Ma vi è chi, in termini di selettività ed efficienza, reputa ciò errato.

I prestiti agli studenti si configuravano -sino alla recente riforma- generalmente come prestiti bancari di tipo ordinario con garanzie del cliente assistite da controgaranzie pubbliche, ma contengono variabili elementi di dono, in relazione sia al tasso di interesse che a tali garanzie pubbliche. I prestiti agli studenti iniziarono negli USA, nel 1958 come programma collegato alle esigenze di difesa, nel National Defense Education Act come sistema con fondi federali. La svolta al sistema bancario si ebbe nel 1964 nel quadro di programmi della Great Society del Presidente Johnson con il Guaranteed Student Loan Program. Si diffusero poi le iniziative legislative relative ai grants, fino alla presidenza Reagan che varò i prestiti garantiti dai genitori per studenti di lauree brevi (Plus) e quelli per studenti indipendenti per ogni grado (SIs).

3. Le insolvenze vere e proprie e le dilazioni di pagamento per difficoltà del debitore portano a un 10% di insoluto e anche più all'anno, per varie ragioni, fra le quali sembra emergere lo scarso incentivo che hanno le banche a perseguire il debitore, in considerazione della garanzia statale, ma anche il fatto che il meccanismo è piuttosto rigido e le rate, oggettivamente, possono essere notevolmente onerose, per chi non è fortunato nel lavoro e ha una famiglia numerosa (cosa frequente negli USA, per coppie giovanissime). Il fatto che vi siano tali insolvenze, assieme al fatto che il Governo Federale da un rilevante contributo in conto interessi genera un costo molto notevole per la finanza pubblica e, quindi, uno scontento per il Tesoro che si contrappone alla popolarità dei prestiti fra gli studenti. ma anche qui vi è uno notevole

scontento, dovuto alle complicazioni dei vari sistemi disponibili le cui opportunità, spesso, al non esperto appaiono un ginepraio non scevro da insidie future.

4. Come notato, vi è anche uno scontento in termini di equità, perché chi più usufruisce dei prestiti è chi più se lo può permettere, quindi non i "meno abbienti". Ed essendo i prestiti stessi fortemente agevolati, in modo palese o occulto (defaults, more) ne risulta un effetto redistributivo "alla rovescia": anche se ciò non va esagerato, perché non sono i ricchi ma la classe media i più avvantaggiati. Quelli meno abbienti hanno, in genere, anche minor successo negli studi. L'onere redistributivo per il Governo Federale, d'altra parte, è elevato anche dal suo forte concorso negli interessi, che varia nei diversi programmi in atto. Per altro i risultati sono controversi e sono stati oggetto di ampio dibattito, tanto con riguardo alle possibili riforme atte a migliorare la solvenza dei prestiti e a ridurre il costo per il Governo, quanto con riferimento alla tematica distributiva. Per chiarire le luci e ombre di questa complessa situazione, nell'Appendice abbiamo tracciato un quadro che va dall'inizio fino ai tempi più recenti, articolandosi anche in rapporto ai vari stati e ai due diversi tipi di istituzioni universitarie, private e pubbliche.

L'efficacia complessiva dei programmi USA di finanziamento dell'istruzione superiore e i loro effetti distributivi sono analizzati con giudizi abbastanza positivi da un gruppo di ricerche di M.S. Mc Person e M.O. Shapiro.¹⁰

5. Di fronte a tutto ciò, l'opinione degli esperti e dei politici appare divisa in due. Vi è chi propone un maggior ricorso alle borse di studio, per favorire i non abbienti, che meno si possono permettere il prestito e meno sembrano beneficiare dei differenziali dell'istruzione superiore, che sembrano legati anche alla classe sociale d'origine. Ovviamente, questa scuola di pensiero tende a sminuire gli effetti favorevoli

¹⁰ "Does Student Aid Affect College Enrolment? New evidence of a persistent controversy", *American Ec. Review*, p.309-318; "Keeping College Affordable: Government and Educational Opportunity", *Brookings Institutions*, 1991, Washington DC; Mc Person e G.C. Winston (1989) "Recent Trends in US Higher Education Costs and Prices: The Role of Government Funding", *American Ec. Review, Papers and Proceedings*, May; Mc Person (1988) "How Can We Tell if Federal Student aid is working?", *College Board*, Washington DC, 1988

individuali dell'istruzione superiore come capitale umano ed ad accentuare quelli socialmente vantaggiosi. D'altra parte, vi è chi come il Reischauer, di fronte alla costosità di questa soluzione e ribadendo i vantaggi individuali dell'istruzione superiore, argomenta a favore del prestito agli studenti. Esso dovrebbe essere ancora gestito dal sistema bancario, ma indirizzato, per la sua restituzione e per il servizio degli interessi, al futuro guadagno del lavoro, quale accertato ai fini contributivi, per la sicurezza sociale. Ovviamente, ciò comporta un ritorno alla tesi di Friedman per cui essendo l'investimento in capitale umano fortemente aleatorio, si addice ad esso un finanziamento di tipo azionario, piuttosto che di tipo obbligazionario. Invero, il collegamento con il reddito futuro di lavoro riduce drasticamente il rischio dell'onere del prestito, per chi si indebita. Va anche aggiunto che -com'è ovvio- una parte dei prestiti USA agli studenti ha le garanzie delle famiglie e che ciò comporta, per il giovane, che vuole il prestito per studiare, una "dipendenza" dalla propria famiglia. Ciò, in una società in cui i valori familiari si vanno sempre più dissolvendo, appare sempre meno gradito sia ai figli che ai genitori.

Poiché la tesi della sovvenzione agli studenti passa per progressista e quella del prestito agli studenti per "libero-mercaticistica", la presidenza democratica degli USA non aiuta a muoversi nella direzione indicata dal Reischauer, mentre le oggettive grandi difficoltà del bilancio federale hanno indotto a far assumere dallo Stato il prestito SIs, per risparmiare sui tassi passivi.

6. Il parlamento degli USA con il Budget Reconciliation Act del 1993 (OBRA 1993) ha sostituito, per una parte sostanziale della legislazione previgente, i prestiti federali diretti alla garanzia federale dei prestiti privati per l'istruzione superiore. La ratio di questa sostituzione risiedeva, innanzitutto, nell'argomento che il tasso di interesse sui prestiti privati con garanzie statali era troppo alto, mentre alte erano anche le sofferenze che finivano a carico dello stato. L'assunzione diretta, da parte dello stato, dei prestiti, avrebbe fatto risparmiare denaro allo stato, a parità di effettivo aiuto agli studenti, perché avrebbe ridotto il costo del finanziamento e, mediante le più

accurate politiche, cui lo stato sarebbe interessato (a differenza delle banche coperte da garanzia statale) anche l'onere delle numerosissime insolvenze.

Il programma che è stato in tal modo modificato è il GSL (Federal Family Guaranteed Student Loan), che ha avuto, nel 1992, una assegnazione di bilancio di 15 miliardi di dollari. Dal 1994, il Governo, ai sensi dell'OBRA 93 effettuerà la gestione diretta, con un risparmio stimato di 4,8-6,7 miliardi di dollari all'anno,¹¹ senza ridurre il volume annuo dei prestiti agli studenti. Metà del risparmio, per la prima stima, e un terzo per la seconda, deriveranno dal fatto che il tasso di interesse a carico dello stato sarà meno oneroso con il finanziamento diretto che con il rimborso alle istituzioni prestatrici, poiché queste ottenevano una remunerazione per i loro prestiti agli studenti superiore ai tassi di mercato, pur godendo della garanzia statale.

7. I 4 tipi di GSL disponibili agli studenti universitari avevano prima del 1993, tre caratteristiche in comune: 1) garanzia all'entità prestatrice, in caso di perdite dovute a insolvenza del debitore; 2) garanzia, per l'entità prestatrice, di un rendimento competitivo del denaro impiegato in questi prestiti; 3) garanzia per gli studenti che l'onere degli interessi non sarebbe aumentato al di sopra di un dato tasso agevolato. Il rendimento competitivo di cui al punto b) era assicurato da un margine aggiunto al tasso dei Buoni del Tesoro trimestrali: sicché, ogni volta che il tasso per gli studenti salisse sopra tale tasso, la differenza era a carico del bilancio federale.

Vi erano, dunque, differenze nella agevolazione federale, per i quattro tipi di GSL che sono:

Stafford Subdivise Loans
GSL = Stafford Unsubdivided Loans
Supplemental Loans for Students (SLS)
Parent Loans for Undergraduated Students (PLUS)

¹¹ La prima stima è del general Accounting Office (GAO) mentre la seconda del Congressional Budget Office.

Il primo degli interventi, riservato agli studenti bisognosi e, pertanto, sottoposto a una verifica del bisogno, desunta dalle condizioni economiche, comportava la sovvenzione più generosa, perché, oltre al margine di cui sopra, il Governo pagava alle istituzioni prestatrici e ora si addossa direttamente le remunerazioni del prestito, per tutto il periodo in cui lo studente frequenta l'università, durante un successivo periodo di grazia e per un periodo di differimento della decorrenza del rimborso, sempre connesso alle condizioni economiche del debitore. Il 73% dei prestiti GSL era di questo tipo nel 1992.

I rimanenti erano meno generosi, per quanto riguarda il periodo in cui gli interessi non erano dovuti dal debitore, bensì dal Governo, ma contemplavano, comunque, tale intervallo che, ovviamente, comporta, anche quando lo stato provvede direttamente ai prestiti addossando agli studenti il tasso dei BOT trimestrali, un onere per il bilancio pubblico.

8. Sarebbe sbagliato, dalla breve descrizione fatta, desumere che i soggetti coinvolti, prima della riforma del 1993, nel prestito GSL, fossero solo tre: istituzione prestatrice, Governo Federale e studenti. Erano in realtà sei. Accanto a quelli menzionati, infatti, dovevano venire considerati anche le istituzioni universitarie, le agenzie di garanzia, gli acquirenti sul mercato secondario delle cartelle di questi prestiti, che circolavano (e circolano, per la parte tutt'ora in essere) pressapoco come le nostre "cartelle fondiari" dei mutui immobiliari emessi dalle banche. I soggetti privati abilitati a fare questi prestiti, comunque, non erano solo le banche commerciali. Includevano anche le associazioni di risparmio (saving associations) e le "credit unions". Ma sarebbe errato supporre che fosse lo studente a scegliersi l'istituzione prestatrice ed a discutere con esso. Normalmente ciò veniva fatto dall'istituzione universitaria, a cui egli otteneva l'iscrizione e che frequentava. Tale scuola si preoccupava non già di selezionare gli studenti, ammissibili al prestito, secondo il rischio di insolvenza, ma di avviare ad esso quelli cui era interessata: una quota di studenti di buono o alto livello qualitativo; una quota di studenti femmine; una di

razze non bianche; una quota di studenti chiaramente bisognosi di aiuto della società per continuare gli studi; una quota di "sportivi"; una quota di coniugati; una quota di reduci o figli di reduci o altre categorie che potevano apparire meritevoli di sostegno (a parte il "merito"). Ciò in base alla propria politica scolastica, volta a dosare gli iscritti ai vari corsi di laurea al fine di raggiungere il numero adeguato (ma non troppo alto) suggerito dalla loro strategia generale, in fatto di attrezzature, edifici, personale insegnante e di ricerca nei vari settori; e (nel caso delle istituzioni pubbliche) dalla strategia delle comunità che li sovvenzionano (stato, municipalità, contee).

9. La scuola, dunque, non lo studente, faceva (e fa) il contratto di prestito. A questo punto interveniva una agenzia assicurativa pubblica, che dava la garanzia, per la solvibilità del prestito, prendendo una quota fra 0 e il 3% del medesimo come compenso per l'accertamento del rischio in questione: che, statisticamente, negli anni passati, è risultato essere circa il 10%. Questi soggetti, come le assicurazioni private o le organizzazioni assicurative mutue, che fanno l'accertamento della garanzia, in realtà non rispondevano con i propri mezzi, per la stessa, perché erano rimborsate dallo stato per le insolvenze, in cui esse si trovassero a incappare, quali suoi agenti. Lo stato, come responsabile della garanzia, prendeva, a sua volta, il 5% del montante del prestito una tantum. Ovviamente, l'operazione era, globalmente, in perdita, perché posto che le insolvenze fossero sul 10%, considerati i costi amministrativi del garante, volti ad accertare la sua ammissibilità al prestito, più che il rischio di insolvenza l'incasso del 5% finiva a coprire la metà del rischio futuro.

Una volta che il "prodotto finanziario" era pronto, esso -in gran parte dei casi- non rimaneva presso la banca o altra entità finanziaria che lo aveva generato, ma -essendo assistito da una primaria garanzia, (essendovi, come garante di ultima istanza, il Governo Federale) veniva venduto sul mercato finanziario. Qui vi era un'altra entità di tipo ibrido, che dominava il mercato, la Student Loan Government Association, una impresa a sponsorizzazione governativa creata appositamente per questi scopi. però, sul mercato secondario in questione, operavano moltissimi altri soggetti, fra cui 42

agenzie statali o non profit, fiscalmente esenti oltre ad alcune banche. Insomma, una miriade di operatori!.

Il servizio dei contratti -raccolta dei pagamenti dei debitori e controllo dei loro adempimenti- è compiuto dai creditori privati e da agenzie specializzate: i costi di riscossione, in percentuale sui pagamenti, sono elevati poiché l'importo medio di questi prestiti è basso: nel 1992 si trattava di 2.875 dollari appena (ovviamente vi erano altri prestiti come si è visto).

10. Secondo gli studiosi USA (Zimmerman e Miles 1994), in linea di principio, la sovvenzione sugli interessi che lo stato dà e che dal 1981 al 1986 fu di ben 3,5 punti in eccesso al tasso sui BOT trimestrali, dovrebbe servire per equilibrare la domanda e l'offerta, in modo da togliere quell'ostacolo ai prestiti sul capitale umano, che è costituito dal fatto che esso, a differenza di quello materiale, non può essere oggetto di pegno o ipoteca, per garantire il servizio del prestito. Ma, naturalmente, una percentuale di agevolazione, come quella appena indicata anziché implicare la mera eliminazione di una distorsione, può implicare una vera e propria sovvenzione. Questo, comunque, secondo altre formulazioni (Creedy 1993) potrebbe esser giustificata in relazione alle economie esterne, che l'istruzione superiore può generare, a vantaggio degli altri fattori produttivi: così spiegando come mai vi possa essere una grossa maggioranza elettorale che sostiene questi prestiti al di là dei gruppi di interesse che vi sono direttamente interessati (studenti universitari e loro famiglie).

Sta, comunque, di fatto che dal 1986 al 1993, il contributo pubblico fu abbassato al 3,1% senza che la domanda per gli stessi diminuisse. Anche la più recente diminuzione al 2,5% non ha dato luogo a una riduzione nel volume di tali prestiti. La spiegazione può trovarsi in una estrema rigidità della domanda degli studenti o in una tendenza al suo aumento, che ha compensato la spinta alla riduzione derivante dalla minore sovvenzione pubblica o nella imperfezione del mercato e nel fatto che una quota della sovvenzione si traduceva in una vera e propria rendita per le istituzioni che facevano i prestiti.

Questo fenomeno sembrerebbe avvalorato dal fatto che le istituzioni che hanno concesso i prestiti, generalmente, riuscivano a negoziarli sul mercato secondario quando il loro servizio sta per cominciare a diventare esigibile a carico degli studenti (essi sono oramai laureati ed è quasi completato il periodo di grazia), al loro valore facciale più un premio nonostante che si fossero già ripagati dei costi di accensione e che ora vi fosse il rischio che il servizio non sia esigibile.

11. Ovviamente, se cos' stanno le cose, si poteva immaginare una ulteriore limatura nella sovvenzione pubblica, senza bisogno di passare alla gestione pubblica.

Va tenuto presente che considerare come "risparmio" per il bilancio pubblico tutta la sovvenzione in questione è errato, perché, comunque, vi è un costo amministrativo, per la riscossione e il monitoraggio del servizio del prestito, che qualcuno deve sopportare. A ciò va aggiunto l'onere dei ritardi di pagamento, che il creditore -nel regime di garanzia pubblica sino a poco tempo fa in vigore- doveva sopportare, prima che subentrasse il garante di ultima istanza.

Naturalmente, però, l'assunzione diretta da parte dell'operatore pubblico toglie di mezzo il c.d. "azzardo morale" del creditore privato, dotato di garanzia pubblica: che ha meno interesse dello stato a riscuotere i prestiti, nei casi difficili, data la garanzia statale. Resta da vedere se il maggior interesse dello stato a fare ciò può superare la minore efficienza che la burocrazia pubblica può avere in tale materia anche in rapporto alle pressioni che potrebbero venire, dal settore politico, ad usare indulgenza nei confronti di laureati che fanno, per varie ragioni, "fatica a pagare".

12. Inoltre, comunque, rimane intata la tematica di "selezione avversa" che è implicita in questi prestiti anche quando sono offerti dalle organizzazioni universitarie, che sono interessate ad iscrivere gli studenti, in base a vari obiettivi per i quali usano -fra l'altro- il prestito come elemento di incentivazione, a prescindere dalla valutazione di maggior o minore solvibilità. Ed è naturale che, per gli studenti, questo sia un

incentivo soprattutto ove essi non siano in grado di ottenere un prestito di carattere normale, a normali condizioni di mercato.

Vi è, naturalmente, una considerazione finale, in aggiunta a quelle appena fatte: ossia che accrescere il debito pubblico con prestiti che potrebbero essere lasciati al settore privato con una gestione privatistica, sorretta da garanzie e agevolazioni pubbliche, comporta di fare un'operazione contraddittoria, per paesi che -come gli USA- hanno già un consistente debito pubblico. Questo argomento, ovviamente, vale, a fortiori, per l'Italia. Il problema del garante di ultima istanza, certo, non è facile da risolvere. Qualche esperienza, forse, si può attingere dalla riscossione dei tributi che, nel sistema italiano, è in gran parte, su basi privatistiche, in appalto a concessionari che, generalmente, sono banche.

V. Paesi del Nord Europa Continentale

1. Nel gruppo di paesi che ora considereremo -Olanda e paesi scandinavi- abbiamo per quanto riguarda la concezione del prezzo del servizio dell'istruzione superiore, due modelli: quello olandese, che ammette il principio che una parte di tale costo va addossata a chi ne beneficia, vale a dire gli studenti, salvo aiutarli in vari modi in caso di bisogno; e quello scandinavo, per cui l'istruzione superiore, così come quella ai livelli inferiori, appartiene ai compiti dell'economia collettiva pubblica e, dunque, non va fatto pagare direttamente, apparendo un servizio pubblico civile e sociale di carattere generale che deve essere disponibile a tutti e gravare sulla (altissima) fiscalità generale.

2. Cominciamo dal modello olandese, che presenta, per le sue articolazioni, un notevole interesse, in rapporto alla questione del rapporto fra "mercato" e "intervento pubblico" nel settore universitario. Il principio secondo cui una quota dei costi va addossata agli studenti, si accompagna con l'affermazione che essa non può essere troppo elevata perché:

Tav.1

PAESI DEL NORD EUROPA QUOTA DELLE TASSE UNIVERSITARIE SUL COSTO DELL'ISTRUZIONE E AIUTO AGLI STUDENTI (\$ 1988)

	Tasse (% costi delle istituzioni universitarie)	Aiuti agli studenti (tipo e annuo)	Ammontare massimo dell'aiuto	Ammontare medio dell'aiuto	Proporzione beneficiari dell'aiuto
OLANDA	12%	Prestito-Sussidio 1988	4856*	3900* 412**	95%* 45%**
FINLANDIA	--	Prestito-Sussidio 1987	4157	1782	Quasi tutti
NORVEGIA	--	Prestito-Sussidio 1987	//	4970** 928* 1261***	Quasi tutti
DANIMARCA	--	Prestito e Sussidio 1986-87	5869		Molti
USA	23%	Prestito e Sussidio 1985	//	2142**** 742*	30-50%

* Sussidio ** Prestito *** Prestito-Sussidio **** Somme di prestiti e Sussidi

Fonte: OECD Financing Higher Education Current Patterns, Paris 1990

- l'istruzione genera "economie esterne"
- l'istruzione è un "bene meritorio", per la sua importanza culturale intrinseca
- l'istruzione contribuisce alla giustizia sociale consentendo a ciascuno di avere un buon punto di partenza nella propria vita
- le azioni innovative nel settore dell'istruzione con la creazione di nuovi tipi di corsi, hanno bisogno di sovvenzioni promozionali agli studenti.

Tuttavia il fatto di far pagare una quota dei costi agli studenti, consente di contenere la elevata spesa pubblica per l'istruzione (Towards a New Policy of Educational Fees, 1984, Memorandum del Ministero della Pubblica Istruzione e della Scienza dell'Olanda).

3. Ovviamente data questa impostazione, le tasse universitarie non debbono impedire ai meno abbienti di accedere all'università; e, a questo fine, si concedono ad essi, sovvenzioni e prestiti differenziali.

Dal 1988-89 le tasse scolastiche sono identiche, sia che lo studente frequenti i corsi di una università, che un istituto di istruzione superiore professionale. Esse sono di media il 15% circa dei costi d'esercizio: ma non sono commisurate ai costi effettivi dei vari costi, essendo invece di importo eguale, a parità di condizioni. Il periodo massimo per cui uno studente può beneficiare di questo importo ridotto di tasse, invero, è di soli sei anni a tempo pieno e nove part-time. I laureati che passano da una università a un istituto superiore di istruzione tecnica o viceversa, possono usufruire di altri tre anni, per il loro ulteriore perfezionamento. Le tasse, dopo questo periodo, vengono aumentate del 40%.

4. Gli aiuti agli studenti cessano, alle medesime condizioni: 6 e 9 anni per il diploma e il perfezionamento nei corsi a tempo pieno o parziale e altri 3 per l'ulteriore specializzazione e quando si passa da un tipo di istruzione all'altro. Ogni studente a tempo pieno ha diritto a una "sovvenzione di base" che non dipende dalle sue condizioni economiche e che si commisura al 38% del costo globale presunto della sua

irregolarità universitaria. Ciò sino ai 30 anni d'età al massimo. Per gli studenti di condizioni economiche disagiate è previsto un prestito sino al 43% del costo presunto e una sovvenzione supplementare del 19%. I prestiti hanno tassi di interesse agevolati o sono esenti da interessi.

Va, d'altra parte notato, che nelle facoltà umanistiche e di scienze sociali vi è una quota di studenti sopra i 30 anni non trascurabile: 10% e 13% rispettivamente!

D'altra parte va anche notato che il 18% degli studenti abbandona l'università senza aver sostenuto alcun esame (21-24% nelle facoltà umanistiche e di scienze sociali) mentre un altro 6% abbandona dopo l'esame propedeutico dal primo anno a quelli successivi: 9-12% per gli studenti di facoltà umanistiche e nelle scienze sociali¹.

Come si nota, il generoso aiuto agli studenti anche indipendente dal bisogno, assieme al basso livello delle tasse universitarie, genera o almeno permette uno spreco di risorse che è molto notevole, specialmente nelle scienze sociali e nelle facoltà umanistiche.

5. In Danimarca, vi è un sistema misto di sovvenzioni e prestiti. Questi ultimi, originariamente, si dividevano a loro volta, in prestiti diretti dello stato e prestiti bancari con una garanzia statale. Si distinguono inoltre, gli studenti che vivono in famiglia, da quelli le cui famiglie vivono fuori sede e che, pertanto, hanno diritto a ricevere una sovvenzione maggiore. Alla fine degli anni 80, il limite massimo della sovvenzione per gli studenti della prima categoria ("presso la famiglia") era di circa 2 mila dollari (ovviamente, in corone danesi, al cambio di allora fra DK e dollaro). Per gli studenti con famiglia fuori sede, l'importo massimo della sovvenzione saliva attorno ai 3250 \$ annui. L'entità specifica della sovvenzione variava a seconda dei mezzi dello studente e della sua famiglia. Il prestito statale aggiuntivo, poteva arrivare al massimo al 50% della sovvenzione. Esso aveva un interesse agevolato, a un tasso del 3% inferiore a quello di mercato, per i prestiti bancari ordinari. In aggiunta alla

¹ OECD, 1993. Higher Education and Employment, Paris, p. 16.

sovvenzione e al prestito, stabiliti in rapporto alle condizioni economiche, lo studente poteva ottenere un prestito bancario, con garanzia statale, a tasso di mercato, non soggetto alla verifica delle condizioni economiche sue e della sua famiglia.

Il rimborso doveva aver luogo dopo il primo anno successivo al completamento degli studi e, in non oltre 15 anni. Però un numero crescente di laureati ha incontrato difficoltà nel rimborso dei prestiti che potevano arrivare a cifre molto importanti, considerando, in aggiunta a quelli statali, i prestiti bancari con garanzia statale. Si è pertanto andati verso l'abolizione di questi ultimi e verso il contenimento della componente di prestito, nell'aiuto agli studenti, rispetto alla componente di dono. Questa ultima tendenza -sovvenzione a preferenza del prestito- può sembrare un po' paradossale, se si considera che, a livello internazionale, dalla fine degli anni 80, si è sviluppata una corrente favorevole al prestito, in luogo del dono.

Ma bisogna tenere presente che mentre le aspettative e le abitudini economiche dei laureati sono rimaste elevate, le opportunità occupazionali, a un certo punto sono diminuite, man mano che questi affluivano al mercato del lavoro, in numero crescente -e più rapidamente- a causa della politica di robusto sostegno del "diritto allo studio" adottata da questo paese. Questa fra l'altro, ha consentito a molti studenti che, in precedenza, praticavano solo una frequenza limitata, in quanto già occupati, di dedicarsi solo agli studi. Ciò, ovviamente, ha ridotto il periodo scolare e ha aumentato l'offerta di laureati, proprio in un'epoca in cui, oramai, vi erano segni di rallentamento dell'espansione economica.

6. Anche in Finlandia, come in Danimarca, vi è un sistema misto di sovvenzioni e prestiti agli studenti che, aggiungendosi alla gratuità dell'istruzione, consente a tutti di avere accesso agli studi superiori indipendentemente dalle condizioni economiche. Ma, a differenza che in Danimarca, (specie in rapporto al trend prima descritto) nel "pacchetto" predominano i prestiti, che sono erogati dalle banche, con garanzia statale e intervento dello stato, per pagare la differenza fra il tasso di mercato e un tasso ridotto assai conveniente (il 3,25 nel 1988). Nel 1988 uno studente poteva aspirare a

un prestito massimo di ammontare corrispondente a 3 mila dollari + 600 di sovvenzione di base e 775 di sovvenzione fra l'alloggio (se la famiglia risiedeva fuori sede). la cifra effettiva delle sovvenzioni variava in rapporto alle condizioni economiche. Per i prestiti non vi era, invece, tale test.

Diciotto mesi dopo il completamento degli studi il tasso di interesse, ancorché inferiore a quelli di mercato, viene aumentato (di un 3% nel 1988). Il rimborso, per altro, viene ulteriormente differito di sei mesi. Esso è più rapido che in altri paesi: deve verificarsi in soli 10 anni, da quello della prima rata di pagamento. La cifra da restituire mediamente è notevole ma non ingente. Nel 1986, in moneta di allora, era di 11.000 dollari per studente, derivanti da quattro e più anni di studio. Per altro, l'onere di un rimborso che, compresi gli interessi, arrivava sui 1.500\$ annui era molto consistente, tenuto conto che uno stipendio medio mensile di 1.500\$ del 1986 è una cifra che non è certo facile da guadagnare, per un giovane neo laureato. D'altra parte, gli studenti non riescono in gran parte dei casi a mantenersi con gli aiuti pubblici, in quanto, spesso, già dotati di una famiglia e, comunque, autonomi da quella originaria. Devono così, lavorare part-time e ciò prolunga il periodo degli studi: il che può sembrare paradossale perché ciò comporta un aumento dell'entità del prestito da restituire un futuro.

7. Anche in Norvegia, gli aiuti agli studenti hanno tre componenti: la sovvenzione, il prestito e gli aiuti per l'alloggio. Benché i prestiti siano condizionati da un test di bisogno, questo deve esser ben poco stringente, dato che la grande maggioranza degli studenti (l'80% nella seconda metà degli anni 80) riceve prestiti. Analogo discorso vale per le sovvenzioni, per le quali la percentuale di beneficiari era di poco inferiore. Il tasso di interesse sui prestiti -che è dovuto solo dopo il diploma- è agevolato di un 4-5% rispetto a quelli delle banche commerciali, il che è -ovviamente- un grosso elemento di sovvenzione. A ciò va aggiunto che prima del diploma, non è dovuto, sui prestiti in questione, alcun interesse. L'entità della sovvenzione implicita è tanto più

notevole in quanto il periodo concesso per il rimborso è ampio: 20 anni contro i 10 della Finlandia e i 15 della Danimarca.

L'ammontare per studente, dei prestiti, era, per altro, veramente molto consistente trattandosi (nel 1987) di 5 mila dollari: che riferiti all'effettivo numero di beneficiari, cioè l'80% del totale, diventavano 6.250 cui si aggiungeva una sovvenzione di un quarto, cioè altri 1.500 dollari annui. E' ovvio che la restituzione di somme di questa entità (da moltiplicare per 4 o per 5 per arrivare all'importo complessivo) sia un impegno oneroso: ciò ha indotto gli studenti a evitare di usufruire degli importi massimi di prestiti loro disponibili e ha spinto, di conseguenza, una parte di essi a supplire alle minori risorse finanziarie, mediante un lavoro durante gli studi, che ne ha danneggiato i risultati.²

8. Per la Svezia rinviamo al § 32 del I Cap. della I Parte e alle Tav. 2 e 3 comparative del I Cap. della III Parte.

² Cfr. OECD (1990) Financing Higher Education, Current Patherns, Paris, p.46

VI. Australia e Nuova Zelanda

1. Lo schema di prestito agli studenti, legato al reddito, con una formula fiscale che sta operando con successo in Australia trae origine dalla drastica riforma del sistema di finanziamento delle Università attuato in Australia nel 1989. Il sistema di istruzione universitario australiano, è quasi tutto un compito dell'operatore pubblico, la sola eccezione essendo costituita dalla Bond University, istituita nel 1987, che si finanzia con le tasse universitarie. Sino al 1973, il sistema universitario pubblico australiano contemplò, fra le sue forme di finanziamento, anche un carico di tasse universitarie pari al 15-20% del costo globale, che per altro, era annullato, per gran parte degli studenti, in quanto il 75-80% di essi godeva di borse di studio soprattutto da parte del Governo Federale (quegli degli stati fornivano borse di studio essenzialmente per sostenere e stimolare l'offerta di personale insegnante). Nel 1987, mediante l'HEAC (Higher Education Administration Charge) vennero reintrodotte le tasse universitarie, per altro a un livello quasi simbolico, in quanto esse coprivano un po' meno del costo medio dell'istruzione superiore, essendo nell'86 di 256 dollari contro un costo che si poteva stimare circa di 50 volte tanto, vale a dire sui 12.300 mila dollari australiani, pari a 15 milioni di lire annue, una cifra -come si nota- assai elevata, che per altro, riguarda facoltà con costi molto diversi fra loro e sembra includere anche costi per attività e servizi da quelli connessi puramente all'insegnamento.

2. Nel 1989 questa politica di tasse simboliche fu abrogata e -anche a seguito del Rapporto Wran¹ - si stabilì che agli studenti dovesse essere addossato un costo pari al 20% circa di quello complessivo, cioè una tassa annua globale di 2-2500 dollari, accompagnata però da un sistema di prestiti, oltreché dalla conservazione delle borse di studio, per gli studenti meritevoli di sostegno al reddito che erano pari a 2565 dollari

¹ Tale rapporto, che trae il nome dal suo "chairman" Naville Wran, venne redatto da una commissione governativa, che completò i suoi lavori nel 1988. Cfr. Wran (1988) "Report of the Committee on Education", Canberra, Australian Government, Higher Printing Office

annui.² Il nuovo schema denominato HECS (Higher Education Charge on Students) prevede, per chi paga la tassa alla sua normale scadenza annuale, uno sconto del 15% mentre dispone anche la possibilità che gli studenti che non intendano sopportarla, possano "pagare dopo" ("pay later") contraendo un prestito annuo a tasso zero di 2250 dollari, per ogni anno di corso.

3. Il rimborso è legato al sistema fiscale in modo da dare luogo più a un meccanismo tributario, fortemente redistributivo, che a uno schema vero e proprio di "prestito legato al reddito". Infatti, innanzitutto, il contributo (charge) di 2250 dollari che a ciascuno viene imputato non ha una relazione con il costo medio del corso di laurea che egli frequenta. Questo differisce molto da facoltà a facoltà. Secondo calcoli riportati da Chapman (1989)³ le facoltà di legge, di "Liberal arts" e di "Accounting" (Economia Aziendale) hanno mediamente costi per studente anche inferiori di 5 volte a quelle di Medicina, Scienze Veterinarie (particolarmente importanti in Australia ove l'allevamento è la maggiore risorsa economica) e Dentistica. Il Wran Report in effetti, aveva suggerito una diversificazione del "contributo" in tre livelli, ma il Governo (e il Parlamento) hanno respinto tale proposta, evidentemente per favorire gli studenti delle facoltà più costose. Infatti, appare ovvio, dai dati sopra riportati, che per le facoltà umanistiche e le scienze aziendali, il "contributo" di 2250 \$ non è lontano dal coprire il costo medio per studente, mentre per le altre facoltà vi è una sovvenzione crescente, per toccare il massimo nei tre settori prima indicati. E non si può certo affermare che le facoltà più sovvenzionate siano quelle la cui frequenza da, a chi le frequenta, minori prospettive future di guadagno, né -necessariamente- quelle che generano maggiori economie esterne, data la loro natura assai più tecnica e professionale che scientifica, salvo adottare la tesi prospettata dal Creedy (1994)⁴ in linea teorica, per cui vi sono

² Secondo i calcoli riportati da Chapman e Chia (1994) *Income Contingent Charges for Higher Education: Theory, Policy and data From the Unique Australian Experiment*, Discussion Paper n.307, Australian National University, Centre for Economic Policy Research, Canberra, tali studenti, di media, ottengono altri 865 dollari annui, mediante lavoro, fuori dal periodo di frequenza universitaria.

³ B.J. Chapman (1989) "An Economic Analysis of the Higher Education Contribution Scheme in the Wran Report", *Economic Analysis and Policy*, n.3, Sept. 1988.

⁴ J. Creedy (1995) "The Economics of Higher Education, An Analysis of Taxes versus Fees", Brookfield, Vermont.

intense economie esterne, da parte della forza lavoro più qualificata verso quella meno qualificata.⁵

4. D'altra parte, l'obbligo del rimborso non è eguale, a parità di livello di reddito, né è proporzionale al successo conseguito tramite l'istruzione. Invece è progressivo, non solo in rapporto al reddito, ma anche al reddito differenziale che si può supporre venga ottenuto, mediante l'istruzione universitaria. Premesso che essendo zero il tasso di interesse il differimento del pagamento generale un vantaggio, che s'accresce più che proporzionalmente (con la legge degli interessi composti) all'aumentare del differimento, anche tenuto debito conto del mutamento nel potere di acquisto della moneta -così come nello schema HECS- occorre notare che l'obbligo del rimborso non sussiste per chi guadagni meno del lavoratore dipendente medio australiano, mentre s'accresce percentualmente man mano che la differenza in più aumenta, andando - allora- a gravare su tutto il reddito.

In base ai dati del 1992 in cui il reddito medio annuo del lavoratore dipendente australiano era di 27.700 dollari australiani (prima delle imposte), sino a tale cifra di guadagno annuo non correva obbligo per lo studente o ex studente, di procedere ad alcun rimborso. Superando tale cifra, lo studente o ex studente era obbligato al rimborso annuo del 2% dell'intero guadagno da lavoro autonomo o dipendente o di impresa (ma non di capitale) sino al livello di 31.000 dollari annui.⁶ Da questo livello fino a 41 mila dollari annui, il rimborso annuo saliva al 3% dell'intero guadagno annuo, mentre arrivati a 41 mila diventava il 4% sempre dell'intero guadagno.

⁵ Cfr. specialmente il 1° capitolo, terza sezione ove tale argomento viene utilizzato per spiegare perché sia razionale che una maggioranza voti sovvenzioni di tal fatta, a pro di una minoranza (che a causa di ciò, oltretutto di eventuali condizioni favorevoli iniziali, diventa fortemente benestante). A noi pare, per altro, che ciò possa esser spiegato mediante l'influenza sul voto dei "cercatori di rendita" fiscali della classe media, che possono avere una influenza strategica sull'esito del voto cfr. F. Forte (1993) "Principi di Economia Pubblica", Milano, Giuffrè, Cap. VIII, § 17-18, vedi altresì Stigler (1970) esaminato nella rassegna Storica del Dibattito Teorico.

⁶ Stando a quanto scrivono Chapman e Chia (1994) alcuni studenti part time già guadagnavano una cifra superiore a tale importo durante i loro anni universitari e, pertanto, erano obbligati al rimborso, mentre ricevevano il prestito. Alla domanda come mai, avendo tale reddito essi potessero preferire di ricorrere al prestito, pagando subito 554 dollari annui (per un reddito di 27.700) anziché pagare il contributo annuo di 2250 dollari ridotto del 15%, è agevole rispondere che essendo il tasso di interesse zero, essi potevano avere, comunque, tale convenienza considerando anche che, presumibilmente, terminati gli studi avrebbero potuto accrescere notevolmente il loro guadagno.

Ci si può domandare come mai il sistema sia progressivo per classi anziché per scaglioni, così da dare luogo a un "salto" nel passaggio dalla 1a soglia, quella dei 27.699 \$ di esonero, a un ulteriore "salto" alla soglia dei 30.999 e di un terzo "salto" a quella dei 40.999. La risposta, probabilmente, sta in questioni di illusione finanziaria. Infatti è evidente che un sistema per scaglioni avrebbe comportato aliquote sul differenziale diverse e considerevolmente più elevate delle aliquote attualmente vigenti, per ottenere la stessa pressione contributiva media. Certo, per quel riguarda il passaggio dalla quota esente alla tassazione, uno schema per scaglioni, come quello per classi, comunque, genererebbe un notevole beneficio per chi ha un guadagno di poco superiore al minimo esente. Ciò, per altro, sarebbe logico se si vuole ammettere che solo il guadagno differenziale derivante dall'istruzione superiore vada onerato del rimborso. Ma, in tal caso, anziché al reddito medio del lavoratore dipendente australiano, ci si dovrebbe riferire, per la determinazione della quota esente, al reddito medio del lavoratore australiano privo di istruzione superiore o a quello del lavoratore australiano con istruzione secondaria, ma privo di diploma di istruzione superiore.

5. Lo schema australiano, invece è un ibrido fra legame al reddito, come indicatore di capacità di rimborso del prestito e legame al reddito come indicatore del beneficio differenziale dell'istruzione superiore. Invero tale ragionamento si può fare anche con riguardo alla discriminazione fra ex studenti (o studenti) con redditi sino a 30.999 dollari annui, ex studenti con redditi sino a 40.999 dollari annui o ex studenti con guadagno superiore. Infatti le aliquote contributive del 2%, del 3% e del 4% generano una cospicua progressività, consistente nell'accorciamento del periodo del rimborso e, per la prima fascia, anche nella probabilità che non vi sia un rimborso completo. Si consideri, per esempio, una donna che, nonostante abbia conseguito la laurea, avendo carichi di famiglia, non guadagna mai oltre 27.699 dollari l'anno, in quanto lavora, comunque, solo part time. Essa, ovviamente, non ha alcun obbligo di rimborso. Si supponga poi che essa (o un lavoratore maschio "aborigeno" con difficoltà di integrazione sociale) cominci a varcare la soglia dei 27.699 dollari annui solo dopo i

primi 15 anni di lavoro (in cui ha dovuto dedicare un notevole tempo all'allevamento dei figli piccoli) e, in seguito, guadagni, per altri 25 anni, sino all'andata a riposo (a 65-67 anni) circa 28 mila dollari (del 1993) annui, dovendo, dunque, per 25 anni un contributo di 16.800 dollari. Si supponga, altresì, che la ex studentessa o studente in questione abbia usufruito del prestito per sei anni, dunque, per un importo di 15.000 dollari. Ovviamente, il rimborso, comunque estremamente tardivo, in questo caso, non è completo.

Nel caso dell'aborigeno, si possono trovare ragioni d'equità, in rapporto al suo (iniquo) handicap culturale e sociologico, che implica che sia giusto trascurare il fatto che, probabilmente, in mancanza di titolo di studio e di preparazione universitaria, egli avrebbe guadagnato assai meno del reddito medio del lavoratore dipendente australiano, anche lavorando full time. Ma nel caso della lavoratrice che per 15 anni è stata a part time, con il marito che aveva elevati guadagni, la suddetta ragione di equità sembra venire meno.

Vi è poi da considerare l'iniquità che si presenta fra un "commercialista" e un "medico" che hanno gli stessi guadagni e sono entrambi obbligati a restituire 2.500 dollari annui anche se per il primo lo Stato così si fa rimborsare quasi l'intero costo dell'istruzione mentre per l'altro il rimborso è meno di un quinto. E' vero che si può affermare che, in termini di beneficio differenziale, essi -rispetto al lavoratore medio-sono pari e che il rendimento dell'istruzione è stato, rispetto ai costi, molto maggiore per il commercialista. Ma rimane sempre vero che, al tasso zero, il primo paga quasi tutto, il secondo ha una forte sovvenzione.

6. Ovviamente, i casi che abbiamo considerato tendono a presentare "difetti" dello schema, anziché a porne in luce l'efficienza operativa. Per considerare questo, facciamo ora, il caso di un ex studente che ha usufruito di 12.500 dollari di prestito e nei primi dieci anni guadagna 31 mila dollari annui e poi ne guadagna, mediamente, 40 mila, cosicché paga, il primo decennio 620 dollari annui pari a 6.200 dollari, mentre nei successivi cinque ne paga altri 1.200 annui. Egli in 15,5 anni ha rimborsato il prestito. Prendendo alla lettera le tavole dei differenziali di reddito di Chapman e

Chia (1989) che più oltre considereremo e che, per altro, comportano delle sopravvalutazioni, si può supporre che il laureato australiano nei primi 5 anni fra i 25 e i 30 anni abbia un guadagno di 35 mila dollari su cui ne paga 1050 annui estinguendo, in sei anni, il suo debito. Come si vede il rimborso ha, in questa ipotesi, tempi relativamente rapidi. Va anche aggiunto che, con la crescita del reddito medio e quindi del guadagno dei lavoratori dipendenti ed autonomi, fermo restando che s'eleva anche la soglia del reddito medio sopra cui vi è l'obbligo del rimborso, rimane però vero che s'amplia anche la platea su cui si calcola l'aliquota del rimborso. Se, ad esempio, questa cresce del 2,5 annuo dopo 5 anni la platea su cui opera il rimborso risulta accresciuta del 28%: anche questo è un fattore di accelerazione dei rimborsi.

7. Si può comunque dimostrare, ed è stato dimostrato, che l'aumento delle tasse universitarie a un 20% del totale con la trasformazione di tale aumento in prestito agli studenti a tasso zero, nelle condizioni australiane, non genera uno scoraggiamento sostanziale delle scelte a favore dell'istruzione superiore. Ciò innanzitutto perché il differenziale di reddito, fra non laureati e laureati, è molto alto, ciò risulta dalla Tav. I che confronta i redditi dei laureati e dei non laureati, sulla base di un campione di persone in attività professionale con diverso titolo di studio e diversa età, in Australia, nel 1992, nell'assunto che tale distribuzione possa essere proiettato nel futuro, in relazione all'istruzione impartita in questi anni. Le due curve differiscono inizialmente di circa 5 mila dollari, fra 20 e 25 mila, mentre poi il divario si allarga via via, a circa 50 anni, a ben 18 mila dollari, fra 20 mila e quasi 40 mila, si riduce ai sessant'anni a un po' meno della metà, che è -pur sempre- una cifra considerevole. Nella suddivisione fra uomini e donne (per cui si rinvia a Chapman e Chia 1994) si nota un'accentuazione del divario per le donne, nell'ipotesi di attività full time, sebbene in ambi i casi (senza o con la laurea) i guadagni delle donne siano notevolmente inferiori a quelli degli uomini, sicché -in sede di agevolazioni per i prestiti agli studenti- sono le donne che hanno il maggior beneficio.

8. Secondo i calcoli effettuati mediante l'indagine econometrica appare indicato, (Chapman e Chia 1994) il "tasso di rendimento interno" dell'investimento nell'istruzione superiore con il sistema dei prestiti, per quanto riguarda i maschi, risulta del 7,30% in confronto a quello del 7% che si ha quando l'interessato paga subito il "contributo" annuale (con lo sconto del 15%). Quello teorico, che si avrebbe per i maschi se non vi fosse alcun onere è del 7,85%, sicché il prestito da un lato genera un vantaggio, per altro modesto, per lo studente, nel tasso di rendimento, rispetto al pagamento immediato del contributo, dall'altro lato dà luogo solo a un modesto peggioramento di prospettive rispetto all'ipotesi della gratuità, sicché non sembra tale da generare sostanziali modifiche nelle scelte degli studenti, riguardanti il perseguimento o meno di livelli di istruzione universitaria, considerato l'elevato rendimento differenziale di essa. Analogo è il risultato, per quel che concerne le donne, con una accentuazione, per tutte le ipotesi, del tasso interno di rendimento. Infatti, nel caso del prestito il rendimento è il 7,7% circa contro il 18,14% nel caso di gratuità del servizio e il 7,30% per l'ipotesi di pagamento immediato (con lo sconto del 15%) nel contributo dovuto. Dunque, il prestito collegato all'aumento delle tasse universitarie per una cifra pari al 20% medio del loro costo genera solo un modesto scoraggiamento nelle scelte degli studenti: e, presumibilmente, esso è particolarmente modesto per le facoltà tecniche, che danno la possibilità di conseguire i più elevati redditi di professioni e lavoro dipendente e che, spesso, hanno costi rispetto ai quali il "contributo" diventa oggetto di prestito è una cifra assai minore del 20%.

9. Comunque, anche l'aumento delle tasse universitarie, senza l'accorgimento del prestito genera solo un limitato scoraggiamento delle iscrizioni ai corsi. Forse incentiva le frequenze part time, accompagnate da lavoro part time onde meglio pagare i costi del mantenimento, cui s'aggiungono quelli del "contributo". Va peraltro notato che il rendimento dell'istruzione superiore è stato calcolato facendo larghe medie, in cui sono inclusi anche i titolari di lauree di alto livello, senza distinguerle da

quelle di livello inferiore, sicché, disaggregando, i rendimenti si diversificano e, analogamente, le perdite dovute al nuovo onere contributivo, attenuato con i prestiti.

10. Non è poi certo che nel futuro si mantengano gli attuali differenziali, posto che il numero dei titolari di diplomi universitari s'accresca, sul totale dei lavoratori. La legge della domanda e dell'offerta potrebbe, a causa dell'espansione dell'offerta, non scoraggiata dal "contributo", dar luogo a differenziali minori. D'altra parte, questi sono stimati per lavoratori a tempo pieno. Molte donne laureate lavorano a tempo parziale o si ritirano dal mercato del lavoro. Ma per esse l'aumento delle tasse universitarie, tramutato in prestito, può rivelarsi una forma di esonero occulto: che, tuttavia, è razionale solo se si ammette che l'istruzione superiore gratuita, erogata a chi non intende usufruirne professionalmente, si giustifichi, come bene di consumo, che genera effetti esteri favorevoli nella famiglia e nella società.

11. Rimane poi da esaminare, la questione dell'affollamento delle università: se esso in Australia non è un problema, la politica seguita, oltretutto equa (a parte le osservazioni appena fatte) appare anche efficiente. Diversamente, si può rimanere perplessi sul considerare -in termini di efficienza- un successo il mancato scoraggiamento dell'afflusso alle università di studenti obbligati alla scelta fra contributo e prestito. Analoga riflessione, se gli abbandoni dopo il secondo anno fossero un fenomeno patologico, come in Italia e in Francia; cosa che, peraltro, *prima facie*, per l'Australia sembra da escludersi.

TAV.1

TASSO INTERNO DI RENDIMENTO DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE IN TRE DIVERSE IPOTESI RIGUARDANTI IL CARICO PER GLI STUDENTI

Interno di rendimento percentuale

MASCHI

Scenario I	7,85	---	
Scenario II	7,30	- 0,55	0,93
Scenario III	7,00	- 0,85	0,89

FEMMINE

Scenario I	8,14	---	
Scenario II	7,67	- 0,47	0,54
Scenario III	7,31	- 0,83	0,90

Fonte: Chapman e Chia (1994) cit. a nota 2

13. In Nuova Zelanda, dal 1992, sussiste un sistema di prestiti agli studenti che costituisce, chiaramente, la prima genuina applicazione pratica dello schema di prestiti legati al reddito che, sino ad ora senza fortuna, gli studiosi inglesi più autorevoli, hanno suggerito per la Gran Bretagna. Il prestito può coprire tre voci:

- a) le tasse universitarie
- b) i costi per i trasporti e i mezzi per lo studio (libri, attrezzature varie, ecc.) sino a un massimo di 1000 \$ annui¹
- c) una indennità di sussistenza sino a un massimo di 4.500 \$ annui.

Il rimborso avviene, come in Australia, tramite il sistema fiscale, ma il prestito non è a tasso zero bensì a un tasso agevolato, non vi è -come in Australia- una discriminazione delle rate annuali per fasce di reddito, bensì -come nello schema "razionale" del prestito legato al reddito- solo un minimo esente: pari a 12.670 \$ annui. Solo sopra di esso vi è l'obbligo di rimborso: che non è parametrato a tutto il reddito come in Australia, ma al surplus rispetto al minimo esente, con una aliquota del 10% eguale per tutti, sino a quando il prestito comprensivo degli interessi sulla parte ancora

¹ Il dollaro neozelandese vale circa il 40% della sterlina cioè circa 1100-1200 lire

non rimborsata, è tutto restituito. Si è calcolato che con un reddito annuo di 32.670 dollari, che da un imponibile di 20 mila \$, la quota di 2000 annui può estinguere in 6-7 anni un prestito di 10.000 \$.²

14. Solo gli studenti che hanno passato metà degli esami del piano di studi del 1° e 2° anno possono, nel terzo, fare domanda del prestito. Il suo ammontare varia in relazione al fatto se lo studente è a tempo pieno o parziale, ciò che -ovviamente- risulta dalla frequenza e dall'eventuale lavoro svolto. Lo studente deve, in aggiunta agli altri dati, fornire quelli della propria posizione fiscale. I prestiti sono gestiti dalla Student Loan Management, una società dipendente dalla Banca della Nuova Zelanda.

15. Una volta concesso il prestito, esso passa su un conto corrente a disposizione dello studente. L'onere di interessi e rimborso, così, dipende dal suo effettivo utilizzo. Quando il corso è terminato, comincia l'obbligo del rimborso, che avviene tramite il Dipartimento delle Imposte Dirette: in caso di ritardo, vi è una mora del 2% al mese. In caso di evasione, vi è una sanzione pecuniaria pari a tre volte la somma evasa. In caso di continue insolvenze, si dà luogo a procedura di riscossione dell'intero importo dovuto.

16. Il sistema, probabilmente, contiene un modesto elemento di sussidio che dipende dall'entità dei mancati ripagamenti connessi al non raggiungimento della soglia minima, durante la carriera e dal fatto che il tasso applicato non è quello di mercato, ma quello a cui lo Stato, generalmente, ottiene il denaro, senza costi di intermediazione.

Comunque, in linea di principio, si tratta di un vero schema razionale di prestito legato al reddito: che toglie il rischio della mancata fruttuosità dell'investimento nell'istruzione superiore, in quanto solo coloro che hanno un reddito superiore alla soglia minima (modificata anno per anno per tenere conto delle modifiche intervenute

² E.G. West (1994) "Britain's student loan system in world perspective: a critique", London, IEA, p.37

nei guadagni dei lavoratori neozelandesi) sono tenuti al rimborso, sino al termine della loro carriera lavorativa.

VII Il Giappone in confronto all'Europa e agli USA

1. Se il confronto con paesi a rapida industrializzazione che sperimentano, in connessione a ciò, un continuo incremento della popolazione scolastica a tutti i livelli e quindi anche quello dell'istruzione superiore ove hanno esigenze di miglioramento qualitativo che comportano maggiori costi per studente, può essere interessante, ancora di più lo è quello con il Giappone che, con l'Italia, condivide la caratteristica di essere giunto, nell'ultimo quarantennio, ai massimi livelli di sviluppo capitalistico, raggiungendo i paesi di più antica industrializzazione. Ovviamente, vi sono notevoli diversità fra l'Italia e il Giappone, sotto il profilo socio-culturale.

Invece occorre notare un tratto che accomuna, sotto il profilo culturale, il Giappone e i paesi del Sud Asiatico a più recente industrializzazione su cui ci soffermeremo nel VIII Cap.: ossia il confucianesimo come ethos attivistico e meritocratico, che comporta anche una grande considerazione per l'istruzione assieme a una valutazione di questa di tipo competitivo.

2. Il Giappone dedica alla spesa pubblica e privata per l'istruzione superiore una cifra che si aggira sull'1% del PIL

Tav.1

QUOTA DELLA SPESA PER L'ISTRUZIONE SUPERIORE SUL PIL E QUOTA DELL'AIUTO AGLI STUDENTI SUL PIL

	Spesa per l'istruzione (metà anni 80)	Aiuto agli studenti (seconda metà anni 80)
AUSTRALIA	0,99	0,13 Sussidi Prestiti
FINLANDIA	0,71	0,19 Sussidi Prestiti
FRANCIA	0,67	0,08 Sussidi Prestiti Aiuti Indiretti
GERMANIA	1,18	0,12 Prestiti Aiuti indiretti
GRECIA	0,83	0,10 Prestiti Aiuti indiretti
GIAPPONE	0,88	0,03 Prestiti
OLANDA	1,97	0,20 Sussidi Prestiti
NORVEGIA	1,04	0,50 Sussidi prestiti
SPAGNA	0,51	0,05 Sussidi
GRAN BRETAGNA	0,80	0,30 Sussidi
USA	2,33	0,17 Sussidi Prestiti

Fonte: OCDE Financing Higher Education Current Patherns, Paris, 1990

Nota: Per la Francia è considerata solo la spesa pubblica globale; per la Gran Bretagna solo la spesa corrente.

Tenendo conto del fatto che per la Francia e la Gran Bretagna i dati si riferiscono alla sola spesa pubblica (e per la Gran Bretagna si esclude quella di capitale) e che la Francia ha avuto notevoli incrementi di questa spesa sul PIL nel decennio successivo, il dato del Giappone per l'istruzione superiore appare in linea con quelli dei maggiori paesi industrializzati mentre rimane nettamente inferiore a quello degli USA. Fa spicco, per altro, la modestissima percentuale che il Giappone dedica all'aiuto agli studenti: tutta sotto forma di prestiti con una componente di aiuto. E' la più bassa fra tutte le percentuali, non solo dei maggiori paesi industrializzati, ma di tutti quelli considerati nella tabella; e anche di quelli che -come la Spagna- all'istruzione superiore dedicano una quota del PIL molto minore.

3. Dopo una rapida crescita della spesa privata e pubblica per l'istruzione superiore sul PIL negli anni 70-80 (+13,8 e 19,84) il Giappone ha avuto negli anni 80 una decelerazione della crescita di tale spesa nel settore pubblico, mentre continuava ad aumentare in modo robusto quella del settore privato

Tav.2

CRESCITA DELLA SPESA PER L'ISTRUZIONE SUPERIORE A PREZZI COSTANTI (1980-85)

DANIMARCA	1,2	
GERMANIA	1,53	(80-86)
GRECIA Globale	5,30	(80-88)
Università	4,39	(80-88)
GIAPPONE Istituzioni Pubbliche	2,64	(80-87)
Istituzioni Private	7,39	
OLANDA	-3,63	
SPAGNA	6,18	
GRAN BRETAGNA Politecnici	1,89	(80-86)
Università	-1,46	(80-86)
USA Istituzioni Pubbliche	2,57	
Istituzioni Private	3,92	

Fonte: Vedi Tav. 1

L'importo di spesa istituzionale per studente che il Giappone dedica nel settore dell'istruzione superiore, del resto, è molto consistente:

Tav.3

SPESA ISTITUZIONALE PER STUDENTE A PREZZI CORRENTI

1985

AUSTRALIA	6126	(87)
DANIMARCA	3784	
FRANCIA	2915	(88)
GERMANIA	3976	
GRECIA	2018	(88)
GIAPPONE Istituzioni Pubbliche	5968	
Istituzioni Private	4451	
OLANDA Università	5608	
Altre istituzioni	2408	
NORVEGIA Università	10.028	(87)
Altre istituzioni	6403	(87)
SPAGNA	906	
GRAN BRETAGNA Università	12.950	(86-87)
Politecnici	6160	(86-87)
USA Tutte le istituzioni	10.049	
Istituzioni pubbliche	8724	
Istituzioni private	13.955	

Fonte: vedi Tav.1

Se la spesa giapponese per studente non è paragonabile a quella degli USA, vuoi nel settore pubblico che (a fortiori) in quello privato (che spende di più del pubblico negli USA e nel Giappone) per studente, né a quella della Gran Bretagna, nota per il suo sistema "elitario", per altro regge bene al confronto con i paesi industriali dell'Europa continentale: Francia, Germania, Olanda.

4. Il costo per studente in Giappone è maggiore nelle università pubbliche che nelle private, nonostante che queste siano più care per gli studenti, a causa del fatto che solo

in modesta misura usufruiscono dell'aiuto pubblico. Come mai gli studenti vadano alle università private è facile spiegarlo considerando le limitazioni all'accesso alle università pubbliche e la distanza che esse hanno dalle aree che ne sono tradizionalmente prive. E la percentuale di giapponesi iscritti ai corsi di istruzione superiore, rispetto alla popolazione delle corrispondenti classi di età è la più alta dei paesi OCDE con la sola eccezione degli USA. D'altra parte, il costo elevato per studente nelle università pubbliche risente anche del fatto che in esse i docenti di ruolo a tempo pieno sono in numero maggiore, in relazione al fatto che esse adempiono anche a compiti scientifici, a differenza che le università private, rivolte essenzialmente alla formazione, con finalità professionali, i cui costi hanno, tipicamente, durata quadriennale.

La quota delle tasse universitarie, sul costo globale delle istituzioni universitarie, in Giappone è circa il 36%: una percentuale estremamente alta, se confrontata con quella generalmente esistente nei paesi industrializzati europei. Essa però risulta da una media in cui gioca un ruolo molto rilevante

Tav.4

FONTI DI FINANZIAMENTO DEGLI ISTITUTI DI ISTRUZIONE SUPERIORE (seconda metà anni 80)

	Fondi Generali (%)	Tasse (%)	Altre	Anno
AUSTRALIA	88	2,1	9,9	87
FINLANDIA	85	--	15	87
FRANCIA	89,5	4,7	5,8	84
GERMANIA	68,5	0	31,5	86
GIAPPONE Istituzioni Private (di corsi quadriennali)	15	5,8	19,8	85
Istituzioni Pubbliche	63,10	8,8	28,0	87
Tutte le istituzioni	42	36	22	85
OLANDA	80	12	8	85
NORVEGIA	90	--	10	87
SPAGNA	80	20	--	85
GRAN BRETAGNA Università	55	13,7	31,30	87
Politecnici	72,4	16,2	11,4	87
USA Istituzioni Private	18,4	38,7	42,9	85
Istituzioni Pubbliche	59,3	14,5	26,3	85
Tutte le istituzioni	44,8	22,4	32,8	86

Fonte: vedi Tav. I

La grande presenza di istituzioni private ove le tasse naturalmente arrivano al 65% dei costi. Circa l'80% degli studenti frequenta università private vuoi per libera scelta, vuoi perché non può fare diversamente. Sicché si può ben dire che l'istruzione superiore, in Giappone, è un costo molto elevato, per le famiglie degli studenti e loro medesimi: secondo statistiche riferite da OCDE, 1990 (già citato a Tav.1) per le famiglie giapponesi con giovani in età di frequenza delle medie superiori e dell'università, la spesa per la loro istruzione arriva al 35% della spesa totale familiare.¹

5. Gli elevati oneri per tasse universitarie degli studenti giapponesi (circa 3000 dollari di media nelle università private nella seconda metà degli anni 80), sono parzialmente finanziati con un sistema di prestiti, gestiti per la gran parte dalle Japan Scholarship Foundation, che -per altro- vanno in gran parte agli studenti che frequentano i corsi di dottorato (post graduate) nelle università pubbliche e in quelle private (una quota soltanto) che li offrono. Nel 1986, un 35% degli studenti frequentanti corsi di dottorato beneficiava di prestiti della I categoria, esenti da interessi, mentre i prestiti di tale categoria a favore di studenti dei normali corsi quadriennali era solo dell'11%.

La percentuale scendeva al 4% per gli studenti dei corsi di lauree brevi (biennali). L'ammontare di tali prestiti è determinato in parte sulla base della distanza della residenza dello studente (della famiglia) dall'università e in parte sulla base dei suoi meriti. I prestiti di II categoria hanno un tasso di interesse con una certa agevolazione (il 3% nella 2a metà degli anni 80) e possono esser concessi sulla base di requisiti più larghi di quelli di I categoria. Le percentuali di beneficiari sono inferiori al 5% degli studenti globali.

¹ Occorre però tenere presente che benché più costose le università private offrono occasioni occupazionali considerevolmente inferiori che le prestigiose università pubbliche anche perché queste sono soprattutto tecnologiche mentre le private hanno larga parte gli studi umanistici e di sociologia, psicologia e in genere scienze sociali. Il 90% degli studenti di facoltà umanistiche e di scienze sociali è nelle università private. Cfr. OCDE 1993, Higher Education and Employment: The Case of Humanities and Social Sciences.

Tav.5

DIPLOMATI DELLE SCUOLE MEDIE SUPERIORI E DELLE UNIVERSITÀ' IN % alla POPOLAZIONE DI QUELL'ETA' (1985-86)

	Diploma scuola secondaria	Ingresso universitario	Laurea breve	Laurea normale
GIAPPONE	87,5	33,2	10,8	23,5
FRANCIA	30,4	33	13,2	15,4
GRAN BRETAGNA	36,7	27,6	11,8	14,4
USA	78	64,4	24,3	12,3

Fonte: OCDE Higher Education in California, Paris 1990

La percentuale di giapponesi con diploma di scuola media superiore è elevatissima e, probabilmente, riflette, come quella degli USA, una scuola poco selettiva, sino a tale livello. Ma poco più di un terzo di questi diplomati va all'università, per l'80% privata, con tasse elevate. A questo punto degli studi, la percentuale di studenti giapponesi eguaglia quella dei francesi (che, peraltro, all'epoca corrispondeva alla percentuale dei diplomati di scuole medie superiori) ed è la metà di quella degli USA. Pressoché nessuno di coloro che, in Giappone, entrano nell'università, ne esce senza un "diploma" strumento essenziale per la "carriera".

Gli esami di ammissione sono diversamente selettivi. I più difficili sono quelli nelle prestigiose università pubbliche, che poi diventano il terreno di reclutamento preferito dalle imprese. Comunque, nelle università private, vi è la possibilità di iscriversi alle facoltà umanistiche, di sociologia e di psicologia, che non comportano obbligo di frequenza. Anche qui l'esame di ingresso è selettivo. Ma per i corsi sono permissivi. Il 40% delle università private ha, in tali corsi, più di 500 studenti per classe e talune ne hanno più di mille; ma solo il 10% al massimo frequentano.

Solo due terzi di quel terzo che è "avanzato" negli studi riesce ad avanzare ancora, conseguendo la laurea quadriennale -in parte, però, nelle facoltà "facili" di cui si è detto-; un altro terzo si accontenta della laurea breve biennale. Però, a differenza che negli altri grandi paesi industriali, nessuno si "perde per strada". Ciò è comprensibile dato che le tasse sono molto alte e che solo un 10% degli studenti delle lauree quadriennali e un 5% di quelli delle lauree brevi usufruisce di prestiti: in cambio degli alti costi, ciascuno si sforza di ottenere un diploma e l'istituto privato ha interesse a darglielo poiché, diversamente, perderebbe studenti e -quindi- preziose fonti di finanziamento.

8. Occorre notare che in Giappone, molte imprese "non sono affatto interessate al contenuto specifico dell'istruzione che chi domanda il posto ha ottenuto. Invece, esse sono soprattutto interessate alla capacità del candidato di essere sopravvissuto a una rigorosa concorrenza". I datori di lavoro cercano "destrezza, flessibilità, educabilità" e, quando occupano laureati delle facoltà umanistiche e di scienze sociali; ovviamente, badano a queste caratteristiche più che a quella di esser sopravvissuti a una rigorosa concorrenza. Considerano tali laureati, di solito "congeniali e diligenti" anche se poco creativi. (OCDE 1993).

Il quadro cambia in Francia, ove le tasse universitarie sono simboliche e un 20% degli studenti riceve sostanziosi aiuti; non necessariamente le facoltà umanistiche e di scienze sociali sono "facili": Gli istituti di istruzione superiore sono pubblici, quindi più selettivi. In particolare lo sono quando si tratta di "grandes écoles". Ma anche le università hanno il loro prestigio da difendere: Chi vuol la vita più agevole, va alle lauree brevi. Il numero di coloro che ne escono, negli anni 80, è quasi uguale a quello delle normali e, comunque, una parte degli studenti (molto cresciuta nel frattempo) non termina gli studi. Analogamente in Gran Bretagna con percentuali un po' minori. Negli USA la percentuale che consegue le lauree brevi è il doppio di quella giapponese, mentre i diplomi normali (master) sono la metà: e moltissimi abbandonano gli studi prima del termine. Molti sono stati favoriti da borse di studio e

prestati, ma una parte si perde per strada. Comunque la selezione è più penetrante e, in ogni caso, anche per le lauree brevi, vi sono gli aiuti agli studenti; sicché molti puntano a questo traguardo, per poi dedicarsi alle attività pratiche. In Giappone, ciò è disincentivato dalla minore disponibilità di aiuti e -a quanto sembra- della maggior facilità di concludere con un "titolo" il quadriennio.

9. Non si può negare che il sistema giapponese, fondato sull'istruzione superiore prevalentemente a pagamento, con limitati aiuti agli studenti, sotto forma di prestiti concessi con criteri selettivi di merito, soprattutto per gli "studi lunghi", stia funzionando egregiamente, data la grande capacità di incorporare (e anche generare) sviluppo tecnologico dimostrata dall'economia produttiva giapponese, anche nel più recente decennio.

Il settore bancario e finanziario, quello del commercio interno e internazionale e il settore pubblico dimostrano un livello notevole del capitale umano e soprattutto una notevole capacità di lavoro di gruppo: che, certamente, s'avvantaggiano di una formazione buona, anche se generalmente, meno pretenziosa di quella occidentale. Il desiderio di successo che spinge a prolungati sacrifici individuali e familiari di carattere economico, pur di riuscire; e il sistema di incentivi e aiuti meritocratici a piramide rovesciata, che diventano importanti, per i "cervelli" del dottorato, sembrano avere, sin qui, ben funzionato nella prospettiva pressoché tutta strumentale dell'efficienza.

VIII. Paesi Asiatici: Singapore, Corea, Taiwan

1. Il confronto con i paesi in via di sviluppo non è molto significativo, ai fini italiani, anche se il panorama che li comprende è, comunque, utile per avere un quadro d'insieme della diffusione di certe istituzioni, che sono ritenute presso di noi innovative, come il prestito agli studenti.

Invece, ai fini delle conclusioni che riguardano il tema del finanziamento degli studenti nel sistema dell'istruzione superiore italiana, può presentare un maggior interesse una dinamica di ciò che accade nei paesi del pacifico, caratterizzati da rapida industrializzazione, i cosiddetti NIC (New Industrialized Countries). Va infatti sottolineato (Shogo Ickikawa 1994¹) che in queste nazioni ha giocato un ruolo notevole, a favore del rapido sviluppo, accanto ai vantaggi geopolitici (clima favorevole, vicinanza ai porti, abbastanza d'acqua, popolazione omogenea), all'ambiente economico favorevole (istituzioni di mercato, un'attiva rete di mercanti cinesi) ai fattori culturali (la tradizione confuciana di assiduità ed efficienza produttiva) anche l'attitudine molto positiva nei confronti dell'istruzione. "Tradizionalmente esse hanno una cultura universitaria e rispettano l'istruzione e si è spesso osservato che il buon addestramento della forza lavoro per scopi industriali, sorretto dalla sua disponibilità, ha grandemente contribuito allo sviluppo economico in questi paesi" (Shogo Ickikawa 1994²). Ora d'altra parte, questi paesi devono affrontare una nuova problematica, quella c.d. della "de-industrializzazione" cioè dello sviluppo dell'economia dei servizi che comporta nuove sfide, nel settore dell'istruzione e, nello stesso tempo, può creare problemi e frustrazioni in rapporto alle scelte sin qui operate, nel campo della formazione, che sono -in genere- basate su curricula fortemente standardizzati, che lasciano pochi margini per scelte innovative. Sono problemi che si presentano anche presso di noi e che si riflettono in disoccupazione intellettuale: sicché il finanziamento indiscriminato degli studenti, a prescindere dagli

¹ In OECD 1994 Issues in Education in Asia and Pacific: An International Perspective, Paris

² In OCDE, 1994 citato a nota (1)

specifici indirizzi, può avere non risultati positivi, ma negativi, per quel che riguarda lo sviluppo di un'offerta di "capitale umano" aderente alle nuove richieste della società.

2. Singapore, che negli anni 50 era un paese con alto tasso di analfabetismo è oramai privo di analfabetismo; e, dagli anni 70 in poi, si è dedicato a sviluppare l'istruzione superiore gratuita puntando soprattutto sull'istruzione politecnica. Vi sono, infatti, a Singapore, ben 4 politecnici e solo due università che, comunque, hanno indirizzi prevalentemente tecnico professionali. Infatti, la maggiore di esse, l'Università Nazionale di Singapore (NUS), creata nel 1980 dalla fusione di due università minori, si articola su otto facoltà (divise in 50 dipartimenti) che sono Architettura, Edilizia, Scienze Sociali e Discipline umanistiche (Arts), Scienze commerciali e management, Dentistica, Ingegneria, Legge, Medicina e Scienze. A livello di dottorato, vi sono gli studi medici, quelli dentistici, quelli di management, quelli di ingegneria, oltre ad un Istituto di Scienza dei Sistemi e uno di Biologia molecolare e culturale.

L'altra università, quella di Nyang, a sua volta, è puramente tecnologica: con quattro facoltà di ingegneria e una di management. Ciò discende dal fatto che l'obiettivo primario è quello di "provvedere alla forza lavoro addestrata di cui Singapore ha bisogno per il suo ulteriore sviluppo economico e sociale" (Goh Lee Gan 1994³).

3. E' evidente che, nel caso dell'istruzione superiore di Singapore, si può affermare che nella più grande maggioranza dei casi essa dà luogo alla formazione di capitale umano e che se il finanziamento a totale carico dello stato è stato sin qui considerato fondamentale e prioritario, rispetto al sistema dei prestiti agli studenti (vedi capitolo conclusivo), ciò discende da considerazioni relative alle elevate economie esterne che essa, in questa fase di sviluppo, per le sue caratteristiche produce. Vi è, naturalmente, in questa impostazione, un principio meritocratico, che riflette la tradizione culturale confuciana, ma è anche importante l'influenza, in tutto ciò, della nuova classe media,

³In OCDE citato a nota (1)

che non è facilmente disposta a rinunciare ai vantaggi che il sistema di istruzione media superiore ampiamente gratuita, per essa presenta.

4. Va peraltro notato che l'attitudine sta cambiando. Infatti (Toh Lee Gan, 1994b)⁴ riferendosi a Singapore, dopo avere osservato che "l'istruzione superiore richiede costosi finanziamenti e le istituzioni di istruzione superiore hanno elevati costi d'esercizio" aggiunge che "è normale che tali istituzioni siano finanziate con un mix di risorse: governo, comunità locali, industrie e individui che pagano una quota per la loro frequenza." E dopo aver sottolineato l'importanza di fondi di dotazione messi a disposizione dalle comunità locali aggiunge che occorrono borse di studio a favore degli studenti bisognosi. Non menziona, però, i prestiti agli studenti.

5. Passiamo ora alla Corea del Sud. Viene apertamente ammesso (Choon-Geun Rew 1994⁵) che se in linea di principio le opportunità educazionali sono aperte a tutti, in pratica però l'eguaglianza negli accessi è fortemente ridotta dalla difficoltà degli esami di ingresso, che fa emergere le disparità di stato sociale, di ubicazione, di sesso, di preparazione iniziale, di possibilità di accesso alle scuole private, sicché l'accesso all'istruzione superiore dipende dalle condizioni economiche dei genitori e privilegia le aree urbane rispetto a quelle rurali (che contengono il 30% della popolazione). Se per Singapore abbiamo visto che l'istruzione superiore per le sue caratteristiche tecnologico-professionali comporta una dotazione differenziale di capitale umano, che da un carattere meritocratico all'assetto sociale, per la Corea del Sud dobbiamo sottolineare la funzione "simbolica" cui adempie l'istruzione superiore, a prescindere dalla corrispondenza fra il titolo universitario e l'effettivo contenuto differenziale di capitale umano. Il valore simbolico dell'istruzione rappresentato dal più elevato livello delle scuole che si sono frequentate, è la considerazione principale nell'occupazione, lo sviluppo delle carriere, l'assegnazione dei compiti e la retribuzione. "Il valore economico e sociale del curriculum scolastico è notevole e quello dell'istruzione

⁴ In OCDE 1994 citato in nota (1)

⁵ Vedi nota precedente

superiore è sproporzionatamente elevato. Questa tendenza continuerà a dominare il clima sociale della Corea, a meno che non si facciano particolari sforzi per rovesciarlo nel settore scolastico e in quello occupazionale" (Chon-Geun Rew⁶).

6. Il fatto che l'istruzione superiore dipenda dallo status economico sociale dei genitori si spiega con due ordini di considerazioni. I genitori benestanti possono permettersi di mandare i figli all'università, sopportando il costo del loro mantenimento mentre quelli non abbienti non sono in grado di farlo, perché vi sono solo scarsissimi aiuti finanziari agli studenti e questi sono più collegati al "merito" che al bisogno. D'altra parte, lo status sociale di appartenente alla borghesia urbana, anche se si tratta di piccola borghesia, ha un ruolo fondamentale in quanto le università sono concentrate nelle aree fortemente urbanizzate, sicché i giovani che vivono nelle stesse possono essere a carico dei genitori (ciò che nella struttura familiare tradizionale coreana è normale), mentre non altrettanto, logicamente, è possibile nel caso dei figli della piccola borghesia rurale, i quali oltre a dovere superare i vari handicap culturali (in parte oggettivi e in parte basati su pregiudizi) relativi alla loro provenienza, debbono sostenere costi elevati per vivere nella città universitaria ove, comunque, in quanto "paesani" sono piuttosto "spaesati".

7. In queste condizioni, l'invocare maggiori aiuti finanziari per gli studenti universitari in relazione al loro stato di bisogno, può avere un senso, a condizione che ciò sia impostato secondo il metodo, applicato in Germania, dell'assegnazione di alloggi a bassissimo costo, assieme a sussidi, inversamente proporzionali alla capacità della famiglia di provvedere alle spese dello studente. Ma se non si adottano questi schemi fortemente mirati, si rischia di accrescere il favore per coloro che già, a causa delle condizioni economiche di partenza, sono fortemente avvantaggiati: e ciò, tenendo soprattutto presente che la selezione principale avviene a livello di scuole medie inferiori e superiori, con accessi che sono, praticamente, "finalizzati": sicché

⁶ In OCDE 1994 citato a nota (1)

l'intervento di aiuto nella sola fase terminale non è in grado di superare un adeguato test di equità (Choon-Geun Rew⁷). Dobbiamo, peraltro, osservare che l'interessante e cruda analisi di questo autore è sbilanciata sul lato dell'equità, mentre sul lato dell'efficienza, vi possono essere buone ragioni per aiuti finanziari agli studenti, che appartengono alla piccola borghesia urbana, che dimostrano spiccate attitudini allo sviluppo del loro capitale umano, sia in senso strettamente economico, sia in un profilo più vasto: che -poco significativo per una "enclave" come Singapore- può esser invece ben più significativo per uno stato-nazione come la Corea, anche prendendo atto della sua artificiosa divisione in due parti.

8. Certo, bisogna aggiungere che nella società coreana, sembra avere importanza l'istruzione superiore come "segnale" più che come "valore intrinseco". Ma non si può a priori attribuire alla nozione di "segnale" un valore improprio sociologico. In una società complessa, con problemi di "selezione avversa", i "segnali" hanno una precisa funzione, che è positiva, nella media dei casi. Il fatto che al segnale non sempre corrisponda il contenuto e che vi siano casi importanti di contenuti validi privi di segnale, non dimostra gran che, come critica del rapporto fra titolo, formale o informale, di istruzione superiore e impiego qualificato.

9. Sarebbe, per altro, del tutto errato pensare che, nella struttura sociale coreana, l'istruzione superiore compaia, anche alle soglie del 2000, come un fenomeno elitario, selettivo, a base ristretta. Infatti, nonostante il controllo quantitativo mediante i test di ammissione alle università e le griglie riguardanti gli accessi ai gradi di istruzione media e superiori, che tradizionalmente impedivano a gran parte dei giovani delle famiglie meno dotate economicamente e delle zone rurali di accedere ai gradi ulteriori di istruzione, l'espansione del numero di studenti universitari è stata enorme. Essa è stata particolarmente rapida negli anni 50 procedendo di nuovo negli ultimi anni 70 e negli anni 80 con tassi di crescita esponenziali.

⁷ In OCDE 1994 citato in nota (1)

Ad alimentare questo fenomeno ha operato grandemente lo sviluppo dell'istruzione a livelli inferiori. Dal 1980, praticamente tutti completavano (bene o male) le medie inferiori e il 66% dei giovani delle corrispondenti classi di età frequenta le medie superiori. Nell'86 oramai le frequenze alle medie superiori raggiungeva l'80% dei giovani delle corrispondenti classi di età.

Le griglie tradizionali erano saltate. Solo una minoranza era "discriminata" a questo livello. Ma non tutti passavano a quello ulteriore: il 55% non riusciva a superare i test d'accesso in rapporto alle quote stabilite o vi rinunciava, dopo aver per anni studiato in istituzioni impostate essenzialmente alla preparazione a tali test.

10. Nel 1987 oramai la popolazione universitaria coreana era di 1,5 milioni contro 7.800 nel 1945 (Cho-Sun Ihn 1994⁸) in un paese di circa 40 milioni di abitanti. E' vero che questo dato include anche gli studenti di lauree brevi biennali, ma gli studenti di corsi quadriennali anni sono più di un milione, cui si devono aggiungere coloro che frequentano i dottorati. Il tasso di iscrizione agli studi universitari era già il 10% negli anni 70 mentre ha raggiunto, all'inizio degli anni 80, il 16,5% per effetto dell'ampliamento delle quote di ammissione alle lauree brevi (+15%) e ai corsi normali (+30%). Nel 1986 il tasso di frequenza agli studi universitari era oramai al livello record del 38% della popolazione delle corrispondenti classi di età. Il grande sogno della numerosissima piccola borghesia urbana (nella quale vanno compresi gli operai specializzati, che si sono accresciuti, con l'evoluzione dell'industria coreana, che si è sempre più qualificata nel settore chimico e in quello delle industrie pesanti, dopo l'iniziale espansione delle industrie leggere) oramai era realizzato. Sebbene si possa dire che questa "democratizzazione" comunque è fortemente sperequata, per le ragioni e con le modalità che si sono viste ed a causa dell'insuccesso di molti fra coloro che tentano i test d'ammissione all'università, meta ambita di tutti gli studenti delle medie superiori, non si può certo affermare che l'istruzione universitaria, in Corea, nonostante l'estrema avarizia della politica di sostegno agli studenti e l'asprezza degli

⁸ In OECD 1994 citato in nota (1)

esami di accesso, collegata all'esistenza del "numero chiuso", sia un fatto strettamente elitario.

11. D'altra parte occorre notare che in passato, nei periodi di boom economico coreano (la crescita annua del PIL è stata attorno al 10% nei primi anni 70 e del 12% nel 76-78) la domanda di laureati per occupazioni di livello alto aumentò enormemente. Nel quinquennio 70-75 a fronte di una domanda di laureati di 350.000 unità (tanti furono i nuovi posti di livello alto tradizionalmente occupati da laureati, - tecnico professionali, amministrativi, manageriali e d'impiego qualificato- che si crearono in Corea in quel quinquennio, vi fu una offerta di laureati di sole 200 mila unità. Nel successivo quinquennio, a fronte di una domanda teorica di laureati di 550 mila unità (tanti furono i nuovi posti di lavoro, per cui servirebbero dei laureati in quel periodo) l'offerta effettiva di laureati fu di soli 280 mila unità.

12. Furono questi fenomeni che accentuarono il desiderio dei giovani e delle loro famiglie di iscriversi alle università e fecero montare la protesta contro le ristrettezze del numero chiuso, in particolare a causa dell'accrescersi della massa di "ripetenti" che si presentava agli esami d'ammissione all'università. L'ampliamento delle "quote" che, sotto queste pressioni, è stato attuato, nel 1980, per altro ha dato luogo a un contraccolpo negativo. Infatti, i laureati che in maggior numero, a causa dell'ampliamento delle quote, dal 1985 si sono affacciati sul mercato del lavoro, non hanno trovato facilmente occupazione: mentre la domanda di posti di lavoro di livello alto (nei tre settori sopra indicati) si accresceva, da parte dei laureati, l'economia coreana rallentava. Alla fine degli anni 80, vi è stata una ripresa economica, ma il problema dell'eccesso di laureati è rimasto, anche se presenta ora, al proprio interno, andamenti contraddittori. Infatti, oramai in Corea, vi è il paradosso della carenza di lavoratori specializzati di livello inferiore e di lavoratori temporanei di fronte a un surplus di lavoratori "col colletto bianco" (white collar workers). Per quanto riguarda la domanda di posti di lavoro dei laureati vi è uno sbilancio fra quelle di laureati nelle

scienze e in campo tecnico, che è carente rispetto all'offerta di posti di quel tipo, e la domanda d'occupazione da parte dei laureati delle facoltà umanistiche (liberal arts) o non tecniche rispetto ai posti per loro disponibili (Cho Sun Ihn 1994).

13. Conviene osservare che ciò è doppiamente paradossale -anche se il fatto viene sorvolato dai commentatori- perché il sistema coreano è fondato su rigide quote di numero chiuso stabilite sul paese dal piano quinquennale: strumento che, in Corea, viene ancora diligentemente preparato, ad ogni termine di quinquennio per quello successivo. Gli "esperti" del sesto piano quinquennale avevano predetto una carenza futura di personale nel settore delle facoltà di scienze, di ingegneria ma non nel settore delle facoltà umanistiche e di scienze sociali. Per altro, lo stato ha programmato, con i suoi rigidi schemi, soluzioni del tutto opposte! la spiegazione è semplice e sta nel fatto che accrescere i posti nelle facoltà umanistiche e di scienze sociali era egualmente popolare che accrescerli nelle facoltà di scienze e ingegneria, ma assai meno costoso! Così la quota degli studenti di ingegneria è rimasta al 21% dal '75 all'87 mentre quella degli studenti delle facoltà umanistiche saliva dal 15% al 18% (nonostante l'aumento rilevante del numero di iscritti, nello stesso periodo) e quello degli studenti nelle scienze sociali saliva dal già alto 20% al 28,5%. La carenza di ingegneri, a quanto si prevede, dovrebbe accrescersi (Kim Soon Kon, 1990 Human Resources Development in Korea, Seul, ADB).

14. Ciò è tanto più paradossale in quanto l'aspra selettività degli esami di ammissione alle università fa sì che le scuole medie superiori siano tutte impostate per la preparazione a tali esami, così impoverendo l'insegnamento degli aspetti tecnologici e pratici, dato che tali esami sono di tipo generale: e, ovviamente, per buona parte delle facoltà a cui lo studente, sulla base delle quote esistenti può aspirare, di carattere umanistico, anziché scientifico. Lo spreco che si genera a livello di istruzione superiore, si proietta ingrandito ai livelli di istruzione media. Coloro che falliscono negli esami d'ingresso all'università o, prima ancora di farli, si rendono conto della loro

scarsa speranza di successo, nella grande maggioranza dei casi non hanno in mano un titolo di studio utile, per la domanda di professionalità che viene dall'economia, che si è nel frattempo ripresa.

E' probabile che, (ma non certo rapidamente), si ponga a ciò rimedio, accrescendo le caratteristiche professionali delle scuole medie superiori. Peraltro vi sono molti esperti che a ciò resistono, argomentando che, in tal modo, si "imbottiglierebbero" molti giovani in scuole medie professionali che non danno accesso agli ulteriori vasti sviluppi cui loro e le loro famiglie aspirerebbero.

15. Da questa esperienza, riguardante una economia destinata a sicuro sviluppo, sia nel senso dell'ulteriore espansione economica (non necessariamente nelle industrie, per altro, con la stessa enfasi del passato) e sia nel senso della creazione di nuovi posti di lavoro, anche in rapporto alla crescita demografica (che, per quanto rallentata, è ancora notevole), si può trarre qualche riflessione positiva, a favore dell'aumento delle tasse universitarie come mezzo di finanziamento di quegli istituti di istruzione superiore, che offrono interessanti prospettive occupazionali, secondo le valutazioni che emergono -libere da condizionamenti politici- sul lato della domanda, riducendo così la rigidità dello strumento del numero chiuso. Ciò in quanto qualcheduno potrà rinunciare a frequentare tali scuole, in rapporto al loro costo, ma soprattutto in quanto i proventi delle maggiori tasse potranno servire allo scopo di generare le risorse per espandere le aule, le attrezzature, gli insegnanti di tali corsi di laurea. Analogamente si potrebbe fare per corsi professionali offerti dalle scuole medie superiori, per specializzazioni pratiche.

Valutando le proprie attitudini allo studio duro, per gli esami di ammissione alle facoltà di ingegneria e nei successivi corsi, in rapporto alle possibilità pratiche di occupazione, ottenibili con una preparazione tecnico-professionale meno ambiziosa, il giovane potrà preferire questa seconda: non solo alla prima, ma anche al diploma di laurea in una facoltà umanistica che da scarsa preparazione professionale.

16. È ovvio che tale aumento di tasse, per altro, comporta delle contro indicazioni, con riguardo agli studenti le cui famiglie difettano di mezzi, se non accompagnato da un sistema di aiuti agli studenti: che -in considerazione del rendimento di tali insegnamenti, in termini di prospettive di occupazione e di retribuzione- potrà logicamente fondarsi sul sistema dei prestiti, in collegamento al reddito degli studenti.

17. L'esperienza coreana fa riflettere sulla superiorità di tale schema, per facoltà per le quali vi sono sicuri sbocchi occupazionali, secondo le valutazioni del mercato, che i consumatori sono in grado di percepire meglio dei programmatori pubblici, condizionati da interessi e vincoli di vario genere.

Secondo il Rapporto del gruppo di lavoro IIB della Conferenza di Hiroshima (OECD 1994 citato a nota 1) vi è un trend "verso maggior contributo degli studenti mediante l'introduzione, l'aumento e la deregolamentazione delle tasse universitarie e un maggior sforzo, da parte delle università, con l'incoraggiamento dei governi di cercare maggiori fondi dall'industria. Per quel che riguarda le tasse universitarie, un certo numero di paesi ha adottato degli schemi di prestito, considerando la loro introduzione allo scopo di assistere le persone dotate di talenti con basi di svantaggio nell'ottenere accesso all'istruzione superiore".

18. Il principio "austero" per cui chi vuole una istruzione superiore deve meritarsela, mediante il prestito agli studenti combinato con tasse scolastiche destinate all'espansione dell'offerta di formazione, là dove il mercato la richieda, può trovare una applicazione molto più convincente che un sistema di quote e di studi medi finalizzato al successo, per rientrare in tali quote, generate al di fuori di calcoli di costi e ricavi. Questo sembra dimostrare l'esperienza della Corea, la quale, come si sarà potuto notare, presenta notevoli similitudini con la situazione italiana.

19. Del resto questa è la strada a cui in circostanze diverse si sta incamminando Taiwan, in relazione allo sviluppo dell'istruzione universitaria cui tale stato, negli anni

più recenti, anche in rapporto all'enorme bacino costituito dalla Cina continentale, si sta dedicando con grande impegno quanto ambiziosi traguardi.

Nel 1970 gli studenti universitari erano solo 95 mila, costituenti lo 0,6% della popolazione totale. Nel 1993 essi hanno raggiunto il numero di 260 mila pari all'1,3% della popolazione mentre dovrebbero aumentare all'1,8% della popolazione totale nei successivi 7 anni, entro il 2000. Ciò comporta che circa un quarto dei giovani delle corrispondenti classi di età sia iscritto ai corsi di istruzione universitaria. La politica scolastica di Taiwan, dato il suo ampio bacino di offerta potenziale d'occupazione, costituito da tutta la Cina, non si preoccupa di porre l'enfasi sull'istruzione scientifica e tecnica piuttosto che su quella umanistica, preferisce un bilanciamento fra le due assieme al bilanciamento fra qualità e quantità. D'altra parte, il programma di espansione è impostato soprattutto secondo il principio della diffusione su tutto il territorio in modo armonico, degli istituti dell'istruzione superiore e -a questo scopo- l'isola è stata divisa in quattro grandi aree: Nord, Centro, Sud e Est, in rapporto alla distribuzione della popolazione. Dal 1989 al 1992 sono state create, con questo criterio ubicazionale, ben 7 nuove università.

20. Le università, che in precedenza, erano rigidamente regolamentate, vengono via via dotate di maggiore autonomia, sia nel profilo amministrativo che in quello della programmazione delle loro attività. Gli esami di ingresso, fondati su test sono diventati meno selettivi, in quanto gli accessi sono stati accresciuti. Ciò esercita favorevoli ripercussioni "a monte" in quanto anche in Taiwan come in Corea, le scuole medie inferiori e superiori sono orientate prevalentemente alla preparazione per i test di ingresso alle università. D'altra parte, questo sistema di esami è sotto scrutinio, per una revisione che lo renda meno meccanicistico e nozionistico.

21. Le università pubbliche fanno pagare tasse che saranno aumentate e che serviranno anche a finanziarne la crescita dei livelli qualitativi. In relazione a tali problemi, è stata predisposta una nuova politica di prestiti collegati alle tasse, a favore

degli studenti delle famiglie a reddito medio e basso (Lin 1994)⁹. Tali prestiti, già esistenti, verranno ampliati. A fianco di tale politica, si svilupperanno sistemi di lavoro part-time per gli studenti universitari nonché borse di studio.

22. Le università private, ovviamente, già ora hanno tasse notevoli, che dovranno aumentare in relazione alla crescita dei loro standard qualitativi. E' chiaro che il programma di aiuti agli studenti è importante, in particolare, per assicurare agli studenti a reddito medio o basso, la possibilità di accedere a tali istituzioni. Esse sono parzialmente finanziate dallo stato, che intende contribuire al 20% dei loro bilanci complessivi, per altro gradualmente. Ciò può consentire il contenimento delle tasse che esse fanno pagare agli studenti; ma è ovvio che, comunque, si tratta di oneri notevoli, per studenti le cui famiglie abbiano redditi medi o medio-bassi (o bassi: se i giovani delle medesime riescono ad accedervi). D'altra parte, per le università pubbliche vi è l'obiettivo di tasse proporzionali a quelle delle università private: che dovrebbero essere incamerate dalle università medesime, al fine di renderne effettiva l'autonomia, invece che esser -come ora- riversate in questa politica.

23. Come si nota, in questa politica, i prestiti agli studenti dovrebbero giocare un ruolo di notevole rilievo, al fine di fare coesistere il programma di crescita quantitativa, con quello di altri standard qualitativi degli studenti e di attribuire, alle istituzioni universitarie, sia pubbliche che private, quella autonomia e quella flessibilità che i nuovi indirizzi educazionali di Taiwan si prefiggono.

⁹ In OECD cit. a nota (1)

PARTE III

OSERVAZIONI CONCLUSIVE PER LA SITUAZIONE ITALIANA

I. DAL PANORAMA INTERNAZIONALE DEI FINANZIAMENTI AGLI STUDENTI ALLE RIFLESSIONI SULLE POLITICHE DA SUGGERIRE PER L'ITALIA

1. La spesa per l'istruzione superiore negli anni '80 ha subito, in valore assoluto, un declino netto sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo e a basso reddito.¹

Come si vede dalla Tav. I il declino è assai più marcato per i paesi meno sviluppati a reddito basso e medio-basso (49% e 40% del valore base, in moneta costante), che per quelli a reddito medio alto e, ulteriormente, a reddito alto (qui il declino è al 58 e all'87% del valore base, rispettivamente).

Tav. I

SPESA PUBBLICA PER STUDENTE NELL'ISTRUZIONE SUPERIORE PER LIVELLO DI REDDITO E REGIONE

Categoria	Numero di Stati	Spesa (\$ USA 1987)			Rapporto fra la spesa del 1975 e del 1988
		1975	1980	1988	
<u>Classe di reddito del paese:</u>					
Basso	8	2,436	1,925	1,182	0,49
Medio-Basso	6	4,872	3,289	1,973	0,40
Medio-Superiore	4	2,175	1,773	1,258	0,58
Alto	16	7,811	8,205	6,769	0,87
<u>Regione:</u>					
Africa	8	6,085	4,630	2,566	0,38
Asia	6	1,078	818	605	0,56

Il declino è particolarmente marcato nei paesi africani, che negli anni 80 hanno sperimentato una pesante diminuzione del loro reddito nazionale, ma è anche notevole

¹ Cfr. Albrecht D. e Zimmerman A. (1993) "Student Loans: an Effective Instrument for Cost Recovery in Higher Education?", The World Bank Research Observer, Vol.8, n.1, January, pp. 71-90.

nei paesi asiatici in via di sviluppo, i quali -viceversa- non hanno subito tale diminuzione.

Ovviamente, questi trend, che negli anni 90 non hanno subito una inversione generale di rotta, dato il generale diffondersi dell'esigenza di contenimento della spesa pubblica, hanno proposto all'attenzione sulla questione della nuova forma di finanziamento dell'aiuto agli studenti. Ciò sia in rapporto all'esigenza di rimediare alle carenze di mezzi, in genere a disposizione del finanziamento dell'istruzione superiore, e sia in rapporto a quella, che sempre più emerge, anche se in modi contraddittori, di accrescere le tasse, a carico degli studenti universitari, onde recuperare, dai maggiori beneficiari, una quota maggiore del costo sostenuto dalle istituzioni dell'istruzione superiore, per i loro servizi di insegnamento.

—2. Un accurato esame a livello internazionale dei prestiti agli studenti, pubblicato recentemente (Albrecht e Zimmerman 1993, cit. a Tav.1) mostra che essi sono attuati in oltre 50 stati, di tutti i continenti, di cui 12 possono considerarsi fra quelli appartenenti alle nazioni industrializzate (USA, Regno Unito, Australia, Canada, Finlandia, Danimarca, Norvegia, Svezia, Olanda, Germania, Francia, Hong Kong, Singapore, Giappone) e gli altri in paesi dell'America Latina, dell'Asia, dell'Africa a vari stadi di arretratezza. Il panorama (Tav.2) non è completo in quanto, ad esempio, nel presente lavoro noi documentiamo e consideriamo: prestiti agli studenti anche in Nuova Zelanda. Essi inoltre esistono in Italia, anche sebbene non vi abbiano avuto, sin qui, un particolare sviluppo.

Tav.2
PROGRAMMI DI PRESTITO AGLI STUDENTI

Stato	Sistema di ripagamento	Istituzione amministratrice	Spese coperte	Valore medio (\$ US)	Anno di di inizio del programma	Studenti con prestito	Anno
AMERICA LATINA E CARAIBI							
Argentina							
INCE	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento	--	--	--	--
Barbados							
SRLF	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento Tasse	11.000	1976	12	1989
Bolivia							
CIDEP	Prestito	Banche Commerciali	Mantenimento	--	--	1	1987
Brasile							
CEF	Prestito	Banche Commerciali	Tasse	400	1974	10	1987
Cile	Graduato	Università	Tasse	--	1981	21	1987
Colombia							
ICETEX	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento Tasse	280	1953	9	1987
Costa Rica							
CONAPE	Prestito	Banche Commerciali	Mantenimento Tasse	--	1977	6	1987
Rep. Dominicana							
FCE	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento	--	--	--	--
Ecuador							
IECE	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento	--	--	1	1987
El Salvador							
Educredito	Prestito	Ente autonomo	--	--	--	--	--
Honduras							
Educredito	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento Tasse	2.700	1976	1	1991
Jamaica							
SLB	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento Tasse	405	1970	20	1985
Messico	Prestito	Banche Comm.	--	--	--	--	--
Nicaragua							
Educredito	Prestito	Ente autonomo	--	--	--	--	--
Panama							
IFARHU	Prestito	Ente autonomo	--	--	1966	6	--
Perù							
INABEC	Prestito	Ente autonomo	--	--	--	--	--
Trinidad							
SRLF	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento Tasse	--	1972	--	--
Venezuela							
Educredito	Prestito	Altri	Mantenimento Tasse	400	1967	1	1991
FGMA	Prestito	Università	Mantenimento Tasse	2.200	1975	1	1991
BANAP	Prestito	Banche Commerciali	Mantenimento Tasse	700	--	1	1991

Stato	Sistema di ripagamento	Istituzione amministratrice	Spese coperte	Valore medio	Anno di inizio del programma	Studenti con prestito	Anno
ASIA							
Cina	Prestito	Università	Mantenimento Tasse	--	1987	30	1989
India	Prestito	Altri	Mantenimento Tasse	85	1963	1	1989
Indonesia	Prestito	Università; Banche Comm.	Mantenimento Tasse	550	1982	3	1986
Corea (Rep.)	Prestito	Banche Commerciali	Mantenimento Tasse	--	1975	--	--
Malesia	Prestito	Banche Commerciali	Mantenimento	1,300	1985	--	--
Filippine	Prestito	--	Tasse	--	1976	1	--
Pakistan	Prestito	Banche Commerciali	Mantenimento Tasse	--	1974	--	--
Sri Lanka	Prestito	Banche	--	--	1964	--	--
MEDIO ORIENTE E NORD AFRICA							
Egitto	Prestito	Ente autonomo Banche Comm.	--	--	--	5	1980
			--	--	--	2	1980
Israele	Riferito al reddito	Banche Commerciali	Mantenimento Tasse	--	--	--	--
Giordania	Prestito	--	--	--	--	--	--
Marocco	Prestito	Banche Commerciali	Tasse	--	--	<1	1990
AFRICA SUB-SAHARIANA							
Burundi	--	--	--	--	--	--	--
Ghana	Riferito al reddito	Governo	Mantenimento	200	1989	68	1990
Kenya	Prestito	Banche Commerciali	Mantenimento	845	1973	100	1990
Nigeria	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento	--	--	--	--
Rwanda	--	--	--	--	--	--	--
Malawi	Prestito	--	Mantenimento	80	1988	50	1989
Tanzania	Prestito	--	Mantenimento	--	--	--	--
PAESI INDUSTRIALIZZATI							
Australia	Riferito al reddito	Governo	Tasse	1,750	1989	81	1990
Canada (Quebec)	Prestito	Banche Commerciali	Mantenimento Tasse	2,800	1963	59	1990
Danimarca	Prestito	Banche Commerciali	Mantenimento	3,700	1975	--	1985
Finlandia	Prestito	--	Mantenimento	2,200	1986	--	1987
Francia	Prestito	Governo	Mantenimento	--	--	1	--
Germania	Prestito	--	Mantenimento	1,500	1974	30	1987
Hong Kong	Prestito	Governo	Mantenimento	1,050	1969	26	1989
Olanda	Prestito	--	Mantenimento	200	--	--	1989
Norvegia	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento	4,000	--	80	1986
Giappone	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento Tasse	2,500	--	19	1987
Singapore	Prestito	Governo; Banche Comm.	Mantenimento	--	--	39	1990

Stato	Sistema di ripagamento	Istituzione amministratrice	Spese coperte	Valore medio	Anno di inizio del programma	Studenti con prestito	Anno
Svezia	Riferito al reddito	Ente autonomo	Mantenimento	5,828	--	--	--
Regno Unito	Prestito	Ente autonomo	Mantenimento	745	1990	28	1991
Stati Uniti	Prestito	Banche Commerciali	Mantenimento Tasse	2,176	1964	28	1987

3. Si può, innanzitutto, notare che nella stragrande maggioranza dei casi, la strumentazione dei prestiti agli studenti, avviene nella forma tradizionale del prestito assistito da garanzia e solo in pochissimi casi (3 nella Tav.2) invece il prestito agli studenti ha luogo secondo la formula innovativa del collegamento con il reddito dell'ex studente, beneficiario del prestito. Ciò ha luogo in Australia (come si è visto ampiamente), in Ghana e in Svezia e Israele (che non viene posto nella Tavola riportata fra i paesi industrializzati!).

In gran parte dei casi, l'amministrazione dei prestiti agli studenti ha luogo mediante istituzioni pubbliche autonome o mediante gli organi medesimi del Governo. Ai casi della tabella, che già sono molto numerosi, anche se non sempre quantitativamente significativi, va aggiunto ora -per i maggiori interventi- quello degli USA ove (come si è visto) la gestione governativa ha sostituito dal 1994 quella a cura del sistema bancario. In casi assai sparuti, la gestione è a cura delle università medesime. Fra i paesi che affidano la gestione del prestito agli studenti al sistema bancario dobbiamo annoverare il Brasile, il Messico, la Corea, la Malesia, lo Sri Lanka, Israele, il Marocco, il Kenya, il Canada, la Danimarca e parzialmente, gli USA, Singapore, Egitto, Venezuela e Indonesia. Affidano la gestione alle università in toto solamente il Cile e la Cina e per una parte dei prestiti, il Venezuela e l'Indonesia. In sostanza, mentre la gestione da parte delle università è un caso assai raro, quella da parte del sistema bancario è abbastanza diffuso, sebbene non sia (almeno in termini di numero di paesi) quella prevalente. Va anche aggiunto, per altro, che l'indagine a cui ci riferiamo, a questo riguardo, ha non poche lacune: per la Germania, la Finlandia, l'Olanda, la Giordania e alcuni paesi africani non molto rilevanti (Burundi, Ruanda, Malawi, Tanzania) manca l'indicazione dell'istituzione incaricata dell'amministrazione.

Le ragioni per il ricorso a entità pubbliche autonome sono due. La prima consiste nel potere attuare una "politica" di concessione dei prestiti, basata su considerazioni relative alla politica universitaria (bisogno e merito degli studenti, accentuazione dell'incentivazione per certi settori e gradi di studi anziché per altri e per certe istituzioni universitarie anziché per altre) valutata globalmente, in modo discrezionale, anche se sulla base di programmazioni annuali o pluriennali statali. Se la gestione è affidata alle banche, la selezione avverrà solo sulla base di considerazioni bancarie e di un parere (positivo) delle università, a cui lo studente si indirizza. Il coordinamento a livello nazionale risulta meno agevole e più rigido. Ovviamente la diffusione del ricorso al sistema bancario, anche in paesi con una burocrazia molto efficiente, come il Canada e la Danimarca, si spiega tenendo presente che esso, comunque, è preparato a gestire servizi creditizi.

4. Va aggiunta poi, una ulteriore considerazione che è particolarmente importante per i paesi che hanno un elevato livello di indebitamento pubblico: ossia che, in questo modo, lo stato non ha bisogno di sborsare il capitale dei prestiti, deve solo contribuire per le insolvenze, mediante il concorso agli interessi, nella misura in cui questi comportano una agevolazione, come nella maggior parte dei casi accade, quando ci si trova di fronte a studenti bisognosi e/o a studenti meritevoli, che si vogliono incoraggiare a facilitare nella prosecuzione degli studi.

Ovviamente, quando la gestione è di un ente pubblico autonomo o di una sezione del Tesoro o dell'università, una volta fatto l'esborso dei primi aiuti, si può sperare di recuperare, via via, mediante i rimborsi, il capitale iniziale, del cosiddetto "fondo di rotazione". Ma occorrono molti anni prima che tale effetto assuma una consistenza apprezzabile. Inoltre, data le insolvenze e i pagamenti in ritardo, anche nell'ipotesi in cui il volume dei prestiti rimanga stazionario in termini reali, "l'inseguimento" fra i recuperi e i nuovi esborsi non darà mai luogo a un bilancio in pareggio o vicino al pareggio.

In altri termini, il ricorso allo stato anziché al sistema bancario non è una scelta indifferente, per un paese che abbia problemi di debito pubblico e voglia mobilitare capitale finanziario allo scopo di finanziare l'istruzione superiore, come "capitale umano".

E' nella logica stessa dell'analisi dei "fallimenti del mercato" in questo settore, che non si concepisca l'intervento dello stato come un vero e proprio intervento, per il finanziamento di un investimento pubblico, relativo a un bene pubblico.

Il capitale umano non è un bene pubblico, ma un bene privato per il quale le regole del diritto privato e del diritto costituzionale, impediscono la sequestrabilità, la pignorabilità, l'alienabilità, il pagamento con "lavori forzati". Il fatto che questo bene privato generi economie esterne può giustificare una agevolazione al debito privato, da parte dell'operatore pubblico, non un debito pubblico. In una economia di mercato, vi è una contraddizione fra un sistema dei prestiti agli studenti e il fatto di concepire questi prestiti come debito intrinsecamente pubblico. L'unica ragione per farlo gestire da enti pubblici è che, in tal modo, si può effettuare meglio una programmazione pubblica, che -in pura logica economica- si giustifica esclusivamente in relazione agli "effetti esterni" o al fatto di considerare l'istruzione come "bene meritorio" in rapporto alla componente di agevolazione pubblica del prestito.

5. La funzione dei prestiti agli studenti varia molto a seconda che vi sia una politica di tasse universitarie molto basse o che queste siano notevolmente sostenute. E' ovvio che, nel primo caso, il prestito agli studenti avrà un senso essenzialmente in rapporto ai costi che essi debbono sostenere per mantenersi all'università, i quali da un lato consistono di vitto e alloggio, e spese varie di sussistenza, dall'altro lato di spese specifiche per frequentare l'università: spese di trasporto, spese per libri scolastici, spese per materiali e attrezzature per lo studio; tanto maggiori quanto più gli studi s'avvalgono di strumentazioni e sperimentazioni. E' ovvio che in uno schema teorico perfetto, le tasse universitarie dovrebbero coprire i costi dei servizi offerti agli studenti, il più possibile disaggregati per tenere conto delle differenze fra le varie università, le

varie facoltà, i diversi corsi di laurea, gli studenti che attuano il loro piano di studi "in corso", quelli che lo attuano "fuori corso", quelli che abbandonano dopo alcuni anni. Le borse di studio e i prestiti, dovrebbero intervenire successivamente, allo scopo di ridurre o azzerare tali tasse per coloro che ne hanno un titolo di bisogno o/e di merito, vuoi connesso alla generazione di effetti esterni positivi, vuoi anche connesso a una mera concezione "premiata" dell'assetto sociale, per coloro che arricchiscono di valori superiori se medesimi e la società, interessata a promuovere i valori superiori.

6. La scelta fra erogazione a fondo perduto e prestito dovrebbe derivare non solo e non tanto dalla considerazione del grado di bisogno dello studente quanto e soprattutto dalle sue capacità a meno di recuperare per sé, con profitto, un guadagno differenziale, una volta laureato: ciò in rapporto al tipo di istruzione che sceglie e, comunque, al tipo di carriera che intende perseguire. In teoria pura, la sola vera ragione per preferire gli studenti di famiglie bisognose a quelli di famiglie abbienti, nella concessione di prestiti, sta nel fatto che i primi, senza tali prestiti, non potrebbero studiare, non potendo ricorrere all'"autofinanziamento" da parte di sé medesimi (posto che non siano studenti lavoratori con attività compatibili con gli studi) o della propria famiglia. Quanto alle borse di studio, sempre in teoria pura, dovrebbero valere analoghe considerazioni. Se lo studente di famiglia non abbiente riesce, con l'aiuto finanziario pubblico, a dotarsi di un capitale umano che, per una sua ulteriore scelta, viene messo a frutto con successo pecuniario, anziché esser rivolto a fini prevalentemente non pecuniari, che ragione vi sarebbe, per privilegiare tale studente con borse a fondo perduto anziché erogargli prestiti, collegati, per il ripagamento, al suo successo?

La scelta fra borse e prestiti, dunque, non dovrebbe riguardare tanto lo stato di bisogno "iniziale" quanto l'entità delle economie esterne, dei benefici sociali extraeconomici, dei "meriti" in termini di valori degni di incentivazione sociale, che così si intendono perseguire.

7. Tornando all'analisi comparata dei prestiti agli studenti nei vari paesi del mondo, conviene sottolineare che il loro collegamento con le spese per il costo della vita è particolarmente importante quando:

- a) i centri universitari buoni sono distanti da luoghi di residenza degli studenti (nei paesi in via di sviluppo spesso ciò comporta di studiare all'estero e, comunque, molto lontano dalla residenza della propria famiglia);
- b) i livelli di reddito sono, in genere, bassi, sicché la famiglia non ha, generalmente, risorse d'autofinanziamento;
- c) il lavoro part-time nei servizi, per ragioni contrattuali e di sviluppo, non è diffuso, sicché la figura dello "studente lavoratore" è una figura poco compatibile con uno studio veramente proficuo, salvo nel caso di facoltà universitarie poco esigenti o nel particolarissimo caso di studenti particolarmente efficienti e intelligenti.

Nei paesi in via di sviluppo, come si può notare dalla Tav.2, solo in 5 casi -quello del Brasile, del Cile, delle Filippine, del Marocco, della Nigeria- i prestiti si riferiscono esclusivamente alle tasse universitarie. In ben 16 casi riguardano le tasse e il mantenimento (Barbados, Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Trinidad, Venezuela, Cina, India, Indonesia, Corea, Pakistan). Nei paesi sviluppati troviamo, in questo tipo di interventi ad ampia copertura, Israele, Canada, Hong Kong, Giappone, Singapore e USA. Si danno carico solo del mantenimento vari paesi europei le cui tasse universitarie sono assai basse: Francia, Germania, Danimarca, Finlandia, Olanda, Norvegia, Svezia, regno Unito (cui possiamo aggiungere l'Italia). Fra i paesi in via di sviluppo, troviamo in questo gruppo l'Argentina, la Bolivia, la repubblica Dominicana, l'Ecuador, la Malesia, il Ghana, il Kenya, il Malawi e la Tanzania.

La teoria per cui, almeno nei paesi sviluppati, il prestito agli studenti dovrebbe, in primo luogo, servire a pagare le tasse universitarie, portate a livelli non troppo lontani dai costi, nei settori ove l'istruzione superiore arricchisce il capitale umano, è stata accolta, nel caso degli USA, del Canada, dell'Australia, del Giappone, di Israele, di Hong Kong e Singapore e, possiamo aggiungere noi, della Nuova Zelanda.

Il quadro si chiarisce se si contrappongono i paesi europei, ove si è sviluppato il c.d. stato del benessere, nei quali la gratuità dell'istruzione superiore appare tuttora un principio quasi dogmatico e i paesi extraeuropei che hanno vissuto un'esperienza diversa, forse perché maggiormente sotto l'influsso della cultura degli Stati Uniti e del Giappone.

8. L'ammontare pro capite annuo dei prestiti, ovviamente, varia molto da stato a stato. Per giudicare il suo effetto, per altro, in rapporto all'effettivo raggiungimento dello scopo di consentire al giovane di proseguire negli studi, occorre tenere presente la diversità di costo della vita e -dove sono rilevanti- la variabile entità delle tasse universitarie. Fanno spicco, senza dubbio, i paesi scandinavi come la Svezia, la Norvegia, la Danimarca che erogano, annualmente, somme fra i 6 mila e i 4 mila dollari, al netto delle tasse universitarie. Negli USA e in Germania, l'importo pro capite è minore, ma in questi paesi si opera con una combinazione di prestiti e di borse, cosicché l'importo complessivo è maggiore: e mira a coprire tutto il costo del mantenimento (oltre le tasse, notevoli e variabili negli USA), in rapporto al contributo presunto che la famiglia può dare (vedi analisi dei due sistemi, nei capitoli precedenti e Appendici).

9. L'esame della effettiva funzione dei prestiti, per il finanziamento dell'istruzione superiore, mostra che:

a) esso implica, di solito, un forte elemento di sussidio. La Tav.3 al riguardo è assai eloquente:

b) non è, di solito, un mezzo per ridurre la spesa pubblica nel settore dell'istruzione superiore, ma per migliorare la condizione degli studenti; ed è molto difficile concepirli diversamente, sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo.

Tav.3

PERDITE DEL GOVERNO RELATIVE A PROGRAMMI DI PRESTITI SELEZIONATI

Paesi	Tassi di interessi nominali	Tassi di interessi reali	Periodo di rimborso	Perdita dovuta a sussidio occulto	Perdita dovuta a sussidio occulto, e insolvenza	Perdita dovuta a sussidio, insolvenza e costi amministrativi	Anno
Prestito con garanzia							
Barbados	8.0	4.1	12	13	18	33	1988
Brasile Pre-riforma	15.0	-35.0	5	91	94	98	1983
Post-riforma	318.0	-14.9	8	62	65	71	1989
Cile	vari	1.0	10	48	69	82	1989
Colombia Pre-riforma	11.0	10.6	8	73	76	87	1978
Post-riforma	24.0	3.0	5	29	38	47	1985
Danimarca	8.0	1.6	10	52	56	62	1986
Finlandia	6.5	-0.6	10	45	46	52	1986
Honduras	12.0	3.0	8	51	53	73	1991
Hong Kong	0.0	-6.3	5	43	43	47	1985
Indonesia	6.0	-2.3	10	57	61	71	1985
Giamaica Pre-riforma	6.0	-10.7	9	74	84	92	1987
Post-riforma	12.0	-5.6	9	56	62	70	1988
Giappone	0.0	-1.4	20	50	51	60	1987
Kenya	2.0	-6.9	10	70	94	103	1989
Norvegia	11.5	5.6	20	33	33	48	1986
Quebec	10.0	5.2	10	31	31	37	1989
Svezia Pre-riforma	4.3	-3.0	20	61	62	70	1988
Gran Bretagna	6.0	0.0	7	26	30	41	1989
USA GSL	8.0	3.8	10	29	41	53	1986
Venezuela FGMA	4.0	-23.0	20	93	98	108	1991
Prestito collegato al reddito							
Australia	vari	0.0	17	48	52	57	1990
Svezia Post-riforma	vari	1.0	10	28	30	33	1990

Fonte: World bank Research Observer, vol.8, no.1 (January 1993)

II. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE RIGUARDANTI L'AIUTO AGLI STUDENTI, -IN PARTICOLARE I PRESTITI- NELLA PROBLEMATICHE DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE IN ITALIA

1. La rassegna che abbiamo fatto, delle esperienze internazionali degli aiuti agli studenti non presenta risultanze univoche. Infatti, il duplice principio, che ha guadagnato terreno negli ultimi tempi, secondo cui bisognerebbe concepire le istituzioni dell'istruzione superiore sempre più come entità autonome, che fanno pagare il costo dei loro servizi e, in tal modo, si misurano sul mercato dell'istruzione superiore, in concorrenza con le altre analoghe istituzioni e secondo cui per gli studenti bisognosi con un minimo di merito bisognerebbe assicurare il rimborso delle tasse mediante una sovvenzione affiancata anche da una qualche componente di prestito assegnando, altresì, agli studenti che hanno maggiori mezzi, prestiti, al fine di procedere negli studi, senza dovere dipendere troppo dalle famiglie, non ha incontrato sino ad ora molto successo pratico. O, almeno, ha guadagnato solo un certo terreno in Australia e in Nuova Zelanda: ha registrato qualche insuccesso in Gran Bretagna; ha avuto applicazioni positive limitate in paesi minori mentre negli USA -ove opera parzialmente da tempo- non ha fatto sostanziali progressi.

2. Il prestito agli studenti funziona abbastanza bene, a quanto pare, in vari paesi europei come la Germania, i paesi scandinavi, la Danimarca ove -per altro- esso non si collega al pagamento delle tasse universitarie che, ivi, non esistono, ma al diritto allo studio. In Giappone vi è il prestito agli studenti, assieme a un esteso sviluppo di tasse universitarie, applicate dalle università private, cui affluiscono gran parte degli studenti; ma esso ha un ruolo ristretto e non è affatto affiancato, per gli studenti bisognosi, dalle borse di studio, come vorrebbe la teoria sopra delineata: allo scopo di evitare che l'introduzione di principi di mercato nell'istruzione superiore anziché servire all'efficienza con equità, dia luogo ad iniquità e generi tipi di istruzioni di prima e di seconda scelta, rispettivamente per chi ha mezzi e chi non li ha.

Il sistema del prestito agli studenti ora applicato negli USA e quello applicato in Gran Bretagna, comunque, non assicurano alla finanza pubblica quel risparmio di

spese rispetto alle sovvenzioni (ovvero borse di studio) che ci si vorrebbe attendere. Ciò in quanto, per poter funzionare in modo accettabile, sono fortemente agevolati, nei tassi di interesse e in quanto, comunque, vengono gestiti direttamente dallo stato (cfr. §4, Cap.I, Parte III). In precedenza, negli USA, vi era la garanzia statale, con gestione bancaria: ma ciò non dava luogo ad un grande risparmio rispetto alla gestione pubblica diretta poiché questa doveva addossarsi notevoli insolvenze oltreché il costo delle agevolazioni sui tassi di interesse.

3. Il prestito agli studenti, gestito dalle Associazioni studentesche con la garanzia statale e l'ausilio di fondi pubblici funziona bene in Germania: Queste associazioni dotate di antica tradizione sono un fenomeno peculiare, non facilmente imitabile negli altri paesi. D'altro canto, poiché le tasse universitarie in Germania non esistono e il prestito agli studenti serve solo per una copertura parziale del costo della vita, assieme agli alloggi agevolati e alle mense universitarie, l'onere della restituzione del prestito risulta abbastanza ridotto; mentre -come è noto- la domanda di laureati si mantiene elevata in connessione all'alto sviluppo dell'economia tedesca.

4. Occorre aggiungere che in ogni caso, i paesi industriali che hanno le più alte percentuali di iscritti e/o diplomati dagli istituti di istruzione superiore, non sono necessariamente quelli che provvedono a rilevanti aiuti agli studenti. La Francia dà modestissimi aiuti agli studenti, sia sotto forma di borse di studio che di prestiti, ma raggiunge livelli record di popolazione giovanile che fruisce della istruzione superiore tramite la gratuità dell'insegnamento e il grande sviluppo delle scuole tecniche che danno lauree brevi. Il Giappone riesce a raggiungere percentuali altissime di scolarità ai livelli dell'istruzione superiore nonostante le rilevanti tasse universitarie, pur in carenza di importanti aiuti agli studenti, grazie al sacrificio delle famiglie, alle lauree brevi e alla diffusione di corsi di istruzione umanistica e delle scienze sociali nelle università private che non comportano un intenso obbligo di frequenza e danno, comunque, buone prospettive di impiego perché il diploma universitario è considerato

sovattutto (come anche in Corea) come un segnale, mentre le imprese provvedono esse stesse ad addestrare i laureati che assumono, adattandoli alle proprie esigenze e alla propria cultura aziendale.

5. E' difficile, comunque, generalizzare perché le diversità economiche e culturali giocano un ruolo molto importante, nel dar luogo a diversità di strumentazioni a parità di risultati e a diversità di risultati in presenza di strumentazioni simili.

Sette punti "generali", comunque, sembrano emergere -per noi in Italia- con riguardo alla politica dei prestiti agli studenti in rapporto all'esperienza internazionale.

Primo. Questo strumento finanziario può dare buoni risultati se è collegato al successo nelle carriere successive, dei giovani che ne hanno usufruito nelle università.

Secondo. Un volume eccessivo di prestiti da rimborsare crea comunque problemi -vuoi ex ante (scarso gradimento dei potenziali utilizzatori) vuoi ex post (difficoltà di onorare gli impegni); dunque il prestito non può essere considerato una "panacea", va comunque concepito nel quadro di un pacchetto composito in cui vi siano altre forme di sostegno agli studenti.

Terzo. Dato anche quanto sopra la laurea breve è più consona al prestito agli studenti che non quella di durata ordinaria.

Quarto. Poiché il prestito agli studenti costituisce un onere per il futuro, esso si collega assai meglio all'istruzione tecnica che a quella umanistica, in relazione alle migliori prospettive di occupazione a guadagno della prima rispetto alla seconda.

Quinto. Il collegamento del prestito al futuro reddito dello studente appare uno strumento migliore, per incentivare a usufruirne e per garantire la riscossione del suo servizio, che lo schema tradizionale del rimborso in x anni dopo la laurea, indipendentemente dal fatto di trovare un posto di lavoro e dal successo nella carriera. Questo argomento è di particolare peso nella società europea attuale in cui le giovani leve non trovano facilmente lavoro e la disoccupazione intellettuale può aver luogo anche con riguardo a laureati di facoltà non umanistiche.

Sesto. I problemi amministrativi dei prestiti agli studenti sono notevoli sia con riguardo a quelli gestiti da agenzie pubbliche come con riferimento a quelli gestiti dalle istituzioni creditizie, con garanzia pubblica. E' chiaro, per altro, che dal punto di vista finanziario, questo secondo sistema, per lo stato, è assai meno gravoso che il primo, in quanto evita la creazione di debito pubblico (cfr. §4, Cap.I, Parte III). Poiché, d'altra parte, la garanzia pubblica ai prestiti concessi dalle banche genera o esalta i fenomeni di "azzardo morale" sia di chi da che di chi prende i prestiti, il sistema di sostituire la garanzia pubblica con il collegamento al reddito del laureato appare di grande interesse, al fine di evitare un costoso onere per lo stato assieme ad abusi nell'applicazione dello schema (cfr. Appendice al Cap. sulla Gran Bretagna).

Settimo (ed ultimo) punto. Il collegamento delle politiche di prestito all'aumento delle tasse universitarie, con le soluzioni sopra descritte, può servire per attutire le sperequazioni che ciò potrebbe comportare, senza dare luogo per l'esercizio ad un onere che vanifichi il beneficio finanziario di quegli aumenti. Tuttavia, va tenuto presente che la politica dei prestiti agli studenti non può essere applicata in modo plausibile per le facoltà che non assicurino un "rendimento" dell'istruzione ai diretti beneficiari e, in tal modo, consentano l'assunzione e il ripagamento del prestito, senza generare iniquità. Anche per questo, la problematica del diritto allo studio non può essere risolta solo con questo strumento, ma occorrono anche le borse di studio per gli studenti bisognosi e gli aiuti indiretti (facilitazione d'alloggi per chi vive fuori sede, mense, agevolazioni per i trasporti, ecc.).

6. Passiamo ora alle ulteriori specifiche considerazioni che, anche sulla base delle precedenti riflessioni, si possono, più particolarmente, svolgere con riguardo alla particolare situazione italiana. La percentuale di diplomati o laureati sul totale "delle forze e non forze di lavoro" in Italia è andato via via crescendo, negli ultimi 25 anni, in modo che -nel confronto 1970-1993- può dirsi esponenziale: 8,7 contro 28,8%.

Tav.1

	% Diplomati e laureati su popolazione	% Diplomati su pop. di 19 anni	% Iscritti universitari su diplomati	% Laureati su iscritti 5 anni prima	Numero protagonisti processi scientifici*	Numero studenti	Dimensione media facoltà**	Numero istituzioni scientifiche***
1970	8,7	36,5	70,5	53,5	927	500	2.853	317
1975	11,2	35,9	85,3	36,6	1252	900	3443	340
1980	15,3	37,3	74,2	30,6	1431	1100	3950	357
1985	19,1	39,3	63,1	29,7	1549	1100	3936	385
1990	23,1	48,2	73,6	35,7	1899	1290	4419	477
1993	28,8	54,8	69,7	32,8	2167	1560	4837	541

* Incluso personale docente scuole superiori e università, iscritti all'università, personale addetto alla ricerca, in 000 unità

** Personale docente e non docente e studenti per facoltà (medie)

*** in 000 cifre arrotondate

Fonte: Nostra elaborazione su: Censis: Le lunghe derive della modernizzazione, inclusione mobilità, benessere e disagio nell'Italia di fine secolo, Roma, 21.12.1994:

Censis: 28° Rapporto sulla situazione sociale del paese, 1994, Milano, Angeli

Catalano-Silvestri: Finanziamento e distribuzione delle risorse del sistema universitario italiano, Economia Pubblica, 1993

D'altro canto, la percentuale dei diplomati, dopo un periodo di stasi negli anni '70 è fortemente cresciuta negli anni 80 e manifesta un'ulteriore impennata nella prima metà degli anni 90: oramai più di metà degli italiani consegue tale diploma.

Per converso non è aumentata -alla fine dei 25 anni in esame- la % di essi che si iscrive alle università. Dopo una crescita nella prima metà degli anni 70, si è avuto un declino nel successivo decennio, cui è seguito un robusto recupero e un successivo ridimensionamento, connesso alla crescita del numero di diplomati. In sostanza, una parte di essi considera come termine della propria carriera il diploma di scuola media superiore: si tratta di un 30% relativo, oramai, a un totale di diplomati che coinvolge il 55% dei giovani e delle giovani di quelle classi di età.

Da 500 mila circa nel 1970 gli universitari in corso e fuori corso, comunque, sono passati a circa 1,6 milioni attualmente (1,5 nel 1993).

7. Per altro, a fronte dell'espansione quantitativa degli iscritti alle università che, da queste cifre, chiaramente si desume, si può riscontrare una preoccupante perdita di efficienza del sistema dell'istruzione superiore. I laureati, infatti, erano il 50% degli iscritti di 5 anni prima agli inizi degli anni '70 e poi, con oscillazioni, sono via via scesi al 30%, per risalire al 36% nel '90 e, di nuovo, scendere al 33% circa nel '93. Evidentemente l'espansione di iscritti degli anni '80 non ha coinciso né con un miglioramento, né con una tenuta dell'efficienza del percorso scolastico-formativo, ma con una sua riduzione che porta il rendimento globale a un livello veramente basso. Poco più di un terzo di quel 70% di giovani che si iscrivono alle università avendo usufruito del diploma di scuole medie superiori, termina gli studi universitari. Poiché la percentuale dei diplomati delle medie superiori negli anni di riferimento è circa metà della popolazione e poiché di essi un 30% non si iscrive alle università, gli iscritti a questa sono il 35% circa della popolazione giovanile. E' una cifra di tutto rispetto che, anzi, fa sorgere dubbi sulle prospettive occupazionali future effettive, anche tenuto conto dell'evoluzione tecnologica in atto e dello sviluppo del settore terziario e terziario avanzato rispetto al primario e al secondario. Ma poiché di questo 35% solo un terzo termina positivamente gli studi superiori con la laurea, il risultato di questo massiccio impegno di energie private e pubbliche nella formazione superiore è che solo l'11,5% dei giovani acquisisce un diploma universitario; né tutti, poi, entreranno stabilmente sul mercato del lavoro.

8. Il numero degli addetti ai "processi scientifici" è ovviamente cresciuto enormemente per far fronte alla crescita quantitativa di cui si è appena visto. Da circa 900 mila agli inizi degli anni 70, siamo oramai a quasi 2,2 milioni di persone impegnate, come addetti o discenti (o pure figure amministrative) nelle istituzioni scientifiche, il che comporta problemi finanziari, logistici, organizzativi crescenti.

Nelle università vi sono 100 mila addetti e 1,6 milioni di studenti. Il rapporto studenti-docenti è di 30 a 1 e questi ultimi sono oramai 53 mila con un peggioramento del rapporto studenti-docenti del 30% in 5 anni. Va peraltro detto che all'espansione si è anche fatto fronte con un decentramento, che ha consentito alle istituzioni di crescere, nei 25 anni del 70%, così alleviando (quando trattasi di decentramento di sedi) anche il problema del costo del mantenimento degli studenti fuori sede; e, per conseguenza, accrescendo, anche per i meno abbienti, la possibilità di accesso agli studi superiori, pur nella scarsità di aiuti agli studi che caratterizza la nostra situazione attuale.

Però vi è un rovescio della medaglia che accentua le problematiche di inefficienza di cui sopra si è visto: la dimensione media delle facoltà è cresciuta in misura eccessiva al livello di quasi 5 mila unità per facoltà. Ciò, trattandosi di media, fa capire come molte abbiano facilmente dimensioni doppie di questa: che comportano, pressappoco, 1800 iscritti per anno, di media, con valori doppi nei primi anni. Un affollamento assurdo, se si tiene conto da un lato dell'imponente sforzo di decentramento attuato nei 25 anni e dall'altro del fatto che il 65% degli iscritti si "perde per strada" e non giunge alla laurea, per varie ragioni, su cui, fra un attimo, converrà soffermare l'attenzione, sulla base delle conoscenze acquisite dal panorama internazionale che si è qui presentato.

9. Lo sforzo complessivo della finanza pubblica italiana per l'istruzione superiore è inferiore a quello dei paesi industriali europei con cui siamo soliti confrontarci

Tav.2

SPESE PER L'ISTRUZIONE SUPERIORE IN % DEL PIL E AIUTI AGLI STUDENTI E LAUREATI IN % POPOLAZIONE*

	A	B	C	Laureati
	Istruzione Superiore in % PIL	Aiuti Studenti % su A	Aiuti diretti % su B	
ITALIA	0.63	6,7	33,7	11,5**
GERMANIA	0.86	11,7	69,5	13,3
FRANCIA	0.78	8,7	59,5	16,3
G. BRETAGNA	0.80	20,4	100,0	18,4
MEDIA CEE	0.80	n.d.	n.d.	

* Popolazione in età di laurea

** Per l'Italia dati 1993

Fonte: Catalano-Silvestri di Tav. I (dati del 1989); per ultima colonna, Censis, Rapporto 1994 cit. in Tav. I

Il divario rispetto alla media CEE (che negli ultimi non si è ridotto, in quanto la nostra spesa universitaria ha subito ulteriori restrizioni in % sul PIL) è di un 30% circa: un importo notevole che, per altro, accrescendo l'efficienza della spesa italiana per l'università potrebbe diventare meno significativo. L'aiuto agli studenti, in Italia, come si nota, è veramente modesto, in quanto la sua percentuale di spesa è la minore, sulla spesa universitaria globale, fra quelle già basse degli altri grandi paesi industriali europei: e la nostra quota di spesa universitaria sul PIL, a sua volta, è la più bassa. Per altro non molto diversa è, in termini di percentuale globale, la situazione francese. Il dato tedesco, che non è certo alto (si tratta dello 0,09% del PIL tedesco) va però interpretato: infatti esso è "ad alto potenziale" in quanto costituito, in gran parte, di prestiti agli studenti.

10. Il sistema di finanziamento italiano, come si è notato, pone quasi tutto l'onere a carico della collettività, mentre lo studente ne ha uno molto modesto. Ciò, naturalmente, avrebbe maggior giustificazione se lo stato, in questo settore, fosse molto generoso. Ma, di fatto, non lo è, come si è visto. Sicché, il fatto che agli studenti si chieda un apporto molto modesto si traduce in una riduzione dello sforzo complessivo della nazione, nella formazione del capitale umano, in questo settore, rispetto agli standard prevalenti nei paesi industriali con cui dobbiamo confrontarci. La "sovvenzione" costituita dall'erogazione quasi gratuita, senza contropartita di tasse,

a favore degli studenti universitari italiani è circa il 95% per le università pubbliche e il 63% per quelle private, che sono ampiamente sostenute dallo stato e dagli enti locali oltreché dalla munificenza privata e dalle loro dotazioni patrimoniali e attività collaterali.

Tav.3

FONTI DI FINANZIAMENTO DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE

1990

	Università Statali	Università Private	Totale*
Stato	87,1	32,9	79,1
Enti locali	1,2	1,4	5,5
Altri enti pubblici	1,0	1,5	1,0
Entrate patrimoniali	1,9	—	2,3
Totale fonti pubbliche	9,2	35,7	88,0
Studenti	5,3	32,7	7,6
Privati	1,0	4,8	1,1
Entrate proprie per servizi	2,4	26,7**	3,3
Totale fonti private	8,8	64,3	12,0

* Il Totale include anche l'Isef e gli Enti per il diritto allo studio

** E' la somma di tutte le entrate proprie

Fonte: Catalano Silvestri di Tav.2 e 1

Seguendo le stime del Censis nel 1995 la sovvenzione per studenti è di circa 5 milioni pro capite² nelle università pubbliche.

E' chiaro che se si facesse pagare a ogni studente questo costo, sorgerebbero grossissimi problemi economici e sociali in quanto si genererebbe un grosso ostacolo alla formazione del capitale umano, il quale da' non solo vantaggi a chi ne è

² Cfr., CENSIS Rapporto sulla situazione sociale del paese 1994, p.159, che stima in 5,4 milioni la spesa per studente. Poiché da Tav.3 si desume un autofinanziamento del 10% delle università pubbliche, si arriva a una sovvenzione di 5 milioni pro capite.

"portatore", ma anche (e, per certi settori e casi soprattutto) alla società nel suo complesso.

Tuttavia, l'aumento della quota delle tasse, accompagnato da una politica dei prestiti agli studenti, finanziata con il 50% di tale aumento, nelle circostanze che abbiamo visto, potrebbe non essere irragionevole.

11. Al fine di approfondire i termini del problema di cui sopra sotto il profilo dell'equità, converrà osservare alcuni dati fondamentali, riguardanti il rapporto fra istruzione superiore e distribuzione del benessere in Italia.

Tav.4

LAUREATI E OCCUPATI IN GENERE PER POSIZIONE PROFESSIONALE DEL PADRE

	1986		
	A LAUREATI %	B OCCUPATI %	C A/B
<u>POSIZIONE PROFESSIONALE DEL PADRE</u>			
Imprenditori, liberi professionisti	16	5	3
Dirigenti, impiegati	46	23	2
Lavoratori in proprio, coadiuvanti	17	33	0,5
Operai e assimilati	21	39	0,5
TOTALE	100	100	1

Fonte: Istat 1990 da Catalano e Silvestri 1993, cit. a Tav.1

Come è agevole notare percentualmente i figli di imprenditori e liberi professionisti laureati sono tre volte i figli di occupati in genere; i figli di dirigenti e impiegati laureati sono due volte i figli di occupati in genere, mentre i figli di lavoratori in proprio, coadiuvanti e operai sono lo 0,5 nel settore dei laureati rispetto al globale degli occupati. Se è confortevole osservare che ben il 20% dei laureati è figlio di

operai già nel 1986 e se è doveroso dire che la categoria dei lavoratori in proprio è molto eterogenea e non necessariamente dotata di minor benessere di quella impiegatizia, rimane pur vero che il 60% dei laureati nel 1986 presumibilmente proveniva da famiglie che avrebbero potuto pagare tasse universitarie per importi superiori a quel 5% dei costi totali sostenuti dalle istituzioni di istruzione pubblica, cui furono tenuti.

Tav.5
OCCUPATI E DISOCCUPATI PER TITOLO DI STUDIO
(popolazione sopra i 15 anni)

	1993				TOTALE
	Licenza elementare o senza titolo	Licenza media	Diploma	Laurea	
Non forza lavoro	52,5	29,7	15,9	1,9	100
Forza lavoro	19,5	33,9	38,6	8,0	100
di cui: - Maschi	23,3	40,6	27,8	8,3	100
- Femmine	14,5	25,0	52,9	7,6	100
Occupati	19,9	32,9	38,8	8,4	100
Disoccupati	15,8	43,5	36,0	4,6	100

Fonte: Censis, Rapporto 1994 citato a Tav. 1

Si nota agevolmente che mentre i laureati sono l'8% della forza lavoro (la percentuale sale all'8,3 per i maschi e scende al 7,6% per le femmine) essi sono appena il 4,6% dei disoccupati. Una posizione migliore di qualsiasi altra categoria di persone, classificate in base al titolo di studio: i diplomati sono, invero, il 38,6% della forza lavoro e il 36% dei disoccupati; mentre coloro che hanno la licenza media pur costituendo il 34% della forza lavoro annoverano il 43,5% dei disoccupati. Solo fra i privi di titolo di studio o dotati di sola licenza elementare, che devono contentarsi di lavori faticosi e/o umilianti, troviamo una percentuale di disoccupati sensibilmente inferiore alla quota sulla forza lavoro, cioè il 15,8% contro il 19,5%. Ma lo scarto percentuale non è certo paragonabile a quello che si rinviene per i laureati.

12. Una importante nota di cautela, circa il "rendimento" dell'istruzione superiore, tuttavia, ci viene dallo studio, per altro non recente, compiuto con una accurata analisi statistica-campionaria ed econometrica da un gruppo di ricercatori della Banca d'Italia sul rendimento dell'istruzione superiore in Italia, nel lavoro dipendente.³

Risulterebbe da tale ricerca, che il rendimento differenziale dell'istruzione per coloro che proseguono gli studi dopo la scuola dell'obbligo e, in seguito, cercano un'occupazione di lavoro dipendente, sarebbe compreso fra l'1,9% e lo -0,2% per il confronto fra media inferiore e superiore e tra un altro 1,8% e -1,0% per il confronto fra media superiore e laurea. Il rendimento del capitale umano tende a scendere nella pubblica amministrazione e nei trasporti (che sono, anche essi, quasi del tutto un settore pubblico) ed a salire negli altri settori (industria, credito, edilizia, commercio, agricoltura).

Va peraltro osservato che questi rendimenti prescindono dalla minore o maggiore probabilità di ottenere un posto di lavoro e che quelli negativi risultano dall'utilizzo di una ipotesi abbastanza anomala: cioè un'età di pensionamento fissa di 65 anni, la quale comporta, contro i laureati, un bias sistematico, in termini di anni di occupazione; bias che, sia pure in minor misura, si ripete per i diplomati rispetto a coloro che hanno solo il certificato della scuola dell'obbligo. D'altro canto, le stime guardano solo al differenziale nella retribuzione e non anche a quello nella pensione. In ogni caso, i "rendimenti" sono -nell'ipotesi normale⁴- solo di un 1,8% per la prosecuzione degli studi dopo il diploma di scuola superiore. L'investimento non ha un rendimento medio molto elevato. Ne consegue la difficoltà di sviluppo di prestiti agli studenti di entità molto consistente, con tassi di interesse che, al netto dell'inflazione, comunque, superino questa percentuale.

13. Conviene, per altro, evitare eccessive aggregazioni. Occorre infatti distinguere i tipi di lauree e di diplomi. E' osservazione comune che certe lauree umanistiche e in

³L. Cannari G. Pellegrini e P. Sestito (1989) "Redditi del lavoro dipendente. Un'analisi in termini di capitale umano", Temi di discussione 124. Banca d'Italia

⁴Per la quale si assumono lavoratori che vanno tutti in pensione dopo 40 anni di lavoro

scienze sociali (scienze politiche, sociologia, spesso giurisprudenza) danno luogo, negli impieghi pubblici, a retribuzioni inferiori a quelle che può ottenere un lavoratore, in possesso di titoli di studio di livello inferiore, di carattere tecnico-professionale negli impieghi privati e nel lavoro autonomo iniziando a lavorare prima e formandosi "nell'impiego".

Vi sono poi, settori di studio oramai "inflazionati" perché in passato capaci di assicurare elevati redditi, come quello medico e settori di studio carenti in quanto le corrispondenti attività economiche in passato, a causa di crisi finanziaria e produttiva, hanno dato luogo a delusioni (es. lauree in chimica).

Tav.6

STUDENTI IN CORSO E FUORI CORSO PER CORSO DI LAUREA

Corsi di laurea	Iscritti	1993-1994	Laureati *	Super fuori corso**	Laureati fuori corso***	Studenti per docente****
1. Gruppo scientifico	178,5	11,0	34,3	35,7	88,0	16,5
2. Gruppo medico	74	4,5	72,3	50,7	71,1	5,4
3. Gruppo ingegneria	280	17,2	26,2	30,9	93,0	28,8
4. Gruppo agrario	33,5	2,1	48,3	43,5	95	10,3
5. Gruppo economico	269,3	16,6	29,9	27,4	93	60
6. Gruppo politico-sociale	131,9	8,1	20,6	30,0	85	50
7. Gruppo giuridico	286,2	17,6	30,8	34,8	91	98
8. Gruppo letterario	320,4	19,7	34,1	33,9	91	29
9. Diploma	53	3,3	n.d.	n.d.	42	n.d.
TOTALE	1.627	100	32,2	33,1	86	//

* Sugli studenti iscritti cinque anni prima

** Sui fuori corso totali: si tratta dei fuori corso da oltre tre anni

*** Sul totale dei laureati (dati arrotondati)

**** Nel Gruppo scientifico si considerano le facoltà di matematica, fisica e scienze naturali; in quella di ingegneria si esclude architettura (ove gli studenti salgono a 45 per docente) e in quella di agraria si esclude veterinaria (13 studenti per docente)

Fonte: Censis, Rapporto 1994 cit. a Tav. I

L'esame della Tav.6 fa capire come sia urgente una scuola per lauree brevi per ingegneri non dotati del titolo di dottore. Ma anche il gruppo scientifico e quello economico potrebbero avvantaggiarsi delle lauree brevi, per ridurre la perdita di studenti e la percentuale di quelli che si laureano fuori corso. E' probabile però che il basso numero di laureati del gruppo politico-sociale, di quello letterario (magistero) e del gruppo giuridico sul totale degli iscritti dipenda anche dal fatto che molti si iscrivono a queste facoltà perché considerate facili e, comunque, tali da non richiedere la frequenza: e non abbiano una intenzione determinata di terminare gli studi. Molti si iscrivono alle facoltà facili per esaudire le richieste dei genitori e fornire vantaggi sociali che può dare l'iscrizione all'università, che costa ben poco. D'altra parte, molti di questi giovani delle "facoltà facili" hanno già un lavoro, che richiede solo il diploma di scuola media superiore.

14. Occorre notare che gli iscritti alle facoltà umanistiche sociali (i numeri 6,7,8 della Tav.6) costituiscono il 45% del totale: ben 730 mila studenti. I laureati di questo settore sono nel 1993, 40 mila su un totale di 92 mila (al netto di coloro che ottengono solo un diploma). E' probabile che, nonostante la perdita di una quota altissima di iscritti, rispetto ai laureati (il 70%) per questi giovani le prospettive occupazionali non siano così agevoli e il rendimento individuale della loro formazione superiore sia basso anche se, nel complesso, gli insegnamenti e gli studi in queste discipline generano rilevanti effetti esterni positivi, nel profilo civile e culturale.

Anche se si sviluppessero -in questo ambito- lauree brevi (cosa che non sembra consigliabile) non sembrerebbe molto allettante la messa a disposizione di questi studenti di meccanismi di prestiti agevolati (subordinati -comunque- a test economici, che accertino la quota di spesa cui può fare fronte la famiglia dello studente o lui medesimo). Ma non sembra accettabile che vi possa essere un così elevato spreco di servizi scolastici e una così bassa produttività dell'istruzione superiore in presenza di tasse universitarie che coprono solo una parte piccolissima dei costi.

L'aumento delle tasse scolastiche appare anche qui pienamente giustificato, se si vuole accrescere l'ammontare di risorse per la pubblica istruzione senza gravare sui bilanci pubblici e, nello stesso tempo, si vogliono evitare gli attuali sprechi, derivanti da una offerta di istruzione a costi prossimi a zero.

D'altro canto, se si destina il 50% delle risorse così ottenute a prestiti agli studenti, non si può certo precludere tale possibilità agli studenti delle facoltà umanistico-sociali che appartengano a famiglie bisognose: per altro, occorrerà, allora, calibrare bene l'agevolazione degli interessi e il montante globale del prestito per rendere conveniente l'operazione.

15. Diverso appare il caso delle lauree brevi per le facoltà tecnologiche ed economico-commerciali, con chiari sbocchi professionali, per i quali la formazione appare un importante plus: beninteso se adeguatamente finalizzata alle reali esigenze del mondo economico-produttivo e delle amministrazioni pubbliche. Qui i prestiti si distribuiranno su 2 anni, al massimo 2 anni e sei mesi, necessari per la preparazione finale. Quindi potranno essere più consistenti, ad esempio arrivare anche a 5 milioni annui, vuoi perché riferiti ad un periodo più breve, vuoi perché connessi ad una prospettiva professionale per la quale la formazione che si è finanziata appare redditizia.

Il discorso rimane più problematico per le lauree lunghe tecnologiche. Ma per settori come l'ingegneria e le scienze possono apparire uno strumento vitale per gli studenti con famiglie con minori mezzi.

16. In ogni caso, mentre prestiti di 10 milioni globali a tasso agevolato per le lauree brevi potrebbero funzionare bene, con periodi di rimborso di 20 anni, senza bisogno di aggancio alla retribuzione, lo stesso non sembra potersi dire per prestiti di importo annuo maggiore, per un quinquennio per gli studenti delle facoltà scientifiche e di ingegneria. Qui l'aggancio alla retribuzione con riscossione tramite il sistema previdenziale appare inevitabile, se si vuole porre in essere un meccanismo efficiente.

Vi è, ovviamente, l'obiezione che, nel caso non infrequente di lavoratori autonomi, tale aggancio dovrà basarsi sulle dichiarazioni fiscali di guadagni, con possibili tendenze alla sottostima. A ciò, peraltro, si può porre rimedio, ponendo dei minimali di guadagno figurativo, su cui pagare le rate di rimborso.

17. Attualmente, in Italia, il finanziamento degli studenti universitari è prevalentemente affidato alle Regioni o ai Comuni, cui sono delegate le tali funzioni.⁵ Accanto a tali interventi istituzionali, per altro, vi sono quelli dei collegi universitari statali e di collegi universitari costituiti come fondazioni (es. quella del collegio Ghislieri, Borromeo, Cairoli etc. di Pavia) e da altri enti di sostegno, anche post universitari (Fondazione Einaudi di Torino ecc.). Il 20% del finanziamento degli enti regionali del diritto allo studio è compiuto mediante una quota delle tasse universitarie pagate dagli studenti.

La spesa per il diritto allo studio nel 1990 era di circa 650 miliardi di lire soltanto. Vi è stata una crescita, negli anni seguenti, in termini reali, ma dato l'aumento del numero di studenti del 20%, la somma pro capite in termini reali è rimasta invariata. Di queste somme, per altro, solo una cifra esigua -circa 50 miliardi nel 1990- era destinata a borse di studio, di circa un milione annuo, a favore di 40 mila studenti. Gli altri due principali servizi erano costituiti dalla sovvenzione per le mense universitarie (26 milioni di pasti nel 1990) e per posti letto (27 mila contro i 120 mila della Francia e i 140 mila della Germania). Mentre per il servizio dei pasti si registra una diminuzione (dovuta anche al mutamento delle abitudini alimentari) per i posti letto vi è una lenta crescita.

I "prestiti d'onore" agli studenti sono disciplinati in 14 regioni oltre alle Province autonome di Trento e Bolzano, ma gli importi sin qui erogati sono esigui. Lo strumento, in sostanza, non è ancora stato attivato. Nuove prospettive si potrebbero aprire con la legge 390 del 1991 riguardante la revisione del diritto allo studio, attuata con il Dpcm 3/7/94, anche in rapporto alla legge 537 del 1993 relativa all'autonomia

⁵ Cfr. Catalano e Silvestri 1993 citato nella Tav.1

finanziaria e organizzazione degli Atenei e alla modifica delle tasse universitarie (L. 537 del 1993 e citato Dcprm del 3/7/94).

18. Come si è detto, il meccanismo di prestiti con interessi e ammontari graduati secondo lo stato di bisogno (o, in altri termini il presumibile contributo che la famiglia può dare, per il finanziamento della spesa universitaria del giovane considerato. Cfr. Cap. sulla Germania), dovrebbe essere finanziato mediante una quota parte -es. il 50%- di un aumento ulteriore delle tasse universitarie. Se, ad esempio, si accrescono tali tasse di 100 mila lire per studente pari al 2% della spesa pubblica pro capite, per l'istruzione universitaria si otterranno circa 160 miliardi di cui 80 per il servizio di questi prestiti che, ovviamente, per non gravare sul debito pubblico, dovrebbero esser gestiti e finanziati con la raccolta di risparmio del sistema bancario. Con una agevolazione del 50% sugli interessi e un onere per interessi e ammortamenti del 14% per una durata ventennale, si possono attivare 800 miliardi che assumendo un 25 milioni di prestiti per studente, su una media di 4-5 anni, consentono di finanziare circa 32 mila studenti sui 400 mila che, nel quadriennio o quinquennio si laureano. Per mantenere questo ritmo, per altro, dopo un quinquennio occorrerà un altro aumento del 2% delle tasse universitarie. Dopo un decennio, per altro, le rate di ammortamento disponibili potrebbero consentire di effettuare un aumento attorno all'1% per mantenere il sistema a regime. Con un altro 1% di aumenti al termine del ventennio, il Fondo per i prestiti agli studenti dovrebbe essere pienamente rifinanziato e, salvo rilevanti insolvenze, avere anche una riserva.

E' chiaro che introducendo anche prestiti per le lauree brevi, il fabbisogno si accrescerebbe. Ma qui l'agevolazione sugli interessi potrebbe essere minore.

In ogni caso, queste esemplificazioni intendono essere puramente illustrative di un potenziale che esiste, per migliorare il funzionamento delle nostre istituzioni universitarie, nel quadro di un sistema maggiormente mirato alle esigenze effettive di capitale umano della nazione e maggiormente capace di coniugare efficienza ed equità.

Appendice

Simulazione di diverse forme di sostegno finanziario agli studenti: il caso della Gran Bretagna

Il problema

Negli anni '90 due questioni importanti si sono imposte nell'agenda politica in merito al sistema educativo britannico: 1) elevare la qualità dell'istruzione nel sistema scolastico di base; 2) favorire l'accesso ai livelli superiori di istruzione incrementando il numero degli studenti. In un recente rapporto della National Education Commission (1993) si sottolinea la necessità di un intervento statale al fine di migliorare la qualità dell'istruzione di base e di abbassare l'età di ingresso nel sistema scolastico. Si tratta di un obiettivo importante che per essere perseguito con efficacia richiede adeguate risorse finanziarie. La politica di contenimento della spesa pubblica da parte del governo pone un problema in quanto la richiesta di risorse finanziarie per realizzare l'obiettivo della qualità nell'istruzione di base implica necessariamente un riorientamento della spesa pubblica che va a svantaggio dei livelli superiori del sistema educativo. Nei primi anni '90 in Gran Bretagna l'istruzione superiore ha mostrato una crescita notevole; tuttavia, per quanto tale sviluppo possa costituire un risultato positivo rispetto agli anni precedenti, si deve tener presente che ciò pone il sistema educativo britannico di poco al di sopra della media degli altri paesi industrializzati. Inoltre, a questa rapida crescita del sistema superiore non si è accompagnato un adeguato sostegno in termini di spesa pubblica; ciò è andato a scapito della qualità complessiva. In sostanza anche i livelli superiori del sistema educativo necessitano di investimenti per sostenerne lo sviluppo e per ristabilire standard di qualità dell'insegnamento.

Il problema è dunque quello di rendere compatibili gli obiettivi di migliorare la qualità dell'istruzione ai livelli inferiori con quello di sviluppare i livelli superiori del sistema educativo garantendo e favorendo la possibilità di accesso.

Queste due politiche possono essere perseguite simultaneamente se il sistema dell'istruzione superiore riesce a reperire una quota più consistente delle risorse economiche necessarie nel settore privato. In particolare è stata avanzata la proposta di adottare un sistema di assistenza agli studenti fondato su prestiti che consentano loro di finanziare la propria istruzione mediante il reddito che acquisiranno in futuro grazie ai loro studi. Nel sistema proposto i capitali necessari per i prestiti potrebbero essere forniti in gran parte dal settore privato, senza gravare quindi sul bilancio dello stato. In tal modo, e coerentemente alle raccomandazioni della National Education Commission, la spesa e l'intervento pubblico avrebbero la possibilità di concentrarsi sui programmi che riguardano la scuola e gli studenti appartenenti alla fascia di età tra i 16 e i 19 anni.

Un sistema di assistenza del genere potrebbe costituire la soluzione a diversi problemi relativi al finanziamento del sistema superiore, poiché la politica del governo in questo settore non è stata soddisfacente. Il sistema di assistenza finanziaria allo studio adottato dal governo scarica parte dei costi sugli studenti mediante un sistema di prestiti, ma in maniera inefficiente. Infatti con il sistema adottato dal governo si devono attendere almeno 25 anni perché lo schema di prestiti sia maturo.

Un altro intervento del governo è consistito in una politica di rigore che ha decurtato i fondi per le università. Anche in questo modo è possibile scaricare parte dei costi dell'istruzione sugli studenti, tuttavia in questo caso essi pagano in termini di un deterioramento della qualità dell'istruzione accademica. A questo proposito si veda la figura 1.

La figura 1 mostra l'ammontare della spesa pubblica per studente nel periodo dal 1974 al 1990. In essa è evidente la contrazione delle risorse destinate all'università, che sono diminuite di un terzo nel periodo considerato. E' evidente che si tratta soltanto di un indicatore approssimativo e che è difficile misurare precisamente il deterioramento di qualità che si è determinato. Tale contrazione della spesa significa classi più grandi, biblioteche più affollate, e in generale strutture universitarie che sono sempre meno in grado di soddisfare la domanda di istruzione. Per quanto approssimativo possa essere l'indicatore, pare sufficiente per giungere alla conclusione che proseguire in una simile politica non può costituire una base adeguata per il rilancio del sistema.

Una terza politica perseguita è stata la riduzione di altri programmi sociali che beneficiano la fasce più deboli della popolazione. Tuttavia non sembra giusto che i costi dell'espansione del sistema dell'istruzione superiore debbano ricadere sui più poveri.

Attualmente i benefici del sistema educativo si concentrano nelle fasce più ricche della popolazione. La figura 2 mostra che il valore dei benefici dell'istruzione superiore viene goduta dal quinto più ricco della popolazione e che è maggiore più di cinque volte di quello derivato dal quinto più povero.

Una nuova risposta politica dovrebbe andare nella direzione di far pagare coloro che ricevono i benefici, facendo in modo di non scoraggiare coloro che vogliono accedere al sistema. Il punto debole del sistema di prestiti adottato dal governo consiste proprio nel fatto che crea disincentivi all'accesso. Alcuni studi hanno infatti mostrato che i pagamenti delle rate di restituzione dei prestiti - che sono onerose e vengono richieste a breve termine - hanno notevoli effetti negativi, in quanto scoraggiano coloro che appartengono alle categorie sociali meno abbienti (in particolare quelli appartenenti alla classe lavoratrice).

In breve, elevare il livello di qualità dell'istruzione superiore richiede un'inversione del trend negativo illustrato dalla figura 1. Come è stato chiarito in precedenza, le risorse necessarie non possono provenire completamente, e nemmeno in maniera significativa, dal settore pubblico, ma devono necessariamente essere trovate nel settore privato. Nel contempo tale politica non deve creare disincentivi tali da scoraggiare l'accesso al sistema. Tutto ciò si traduce

in una serie di sostanziali modifiche all'attuale sistema di assistenza finanziaria fondato sui prestiti. In particolare i punti salienti e innovativi sono:

- i) la restituzione dei prestiti agli studenti deve essere resa totalmente contingente al reddito;
- ii) la restituzione deve avvenire contestualmente al versamento dei contributi al National Insurance;
- iii) il sistema dei prestiti agli studenti dev'essere ampiamente privatizzato.

Le caratteristiche di una riforma efficace

Le caratteristiche che una riforma efficace del sistema di finanziamento dell'istruzione superiore deve presentare e i principi generali cui dovrebbe ispirarsi vengono indicati in maniera sintetica di seguito.

1. Per ragioni di efficienza e di equità i costi dell'istruzione devono essere ripartiti tra lo stato e gli studenti. Per quanto riguarda il primo aspetto non è efficiente contenere l'espansione del sistema dell'istruzione superiore quando il mercato del lavoro ristagna oppure espandere il sistema a spese della qualità. Prevenire questo tipo di inefficienze sopportando parte dei costi è nell'interesse di lungo periodo degli studenti in quanto gruppo. Sotto il profilo dell'equità bisogna notare che esiste una differenza notevole di reddito tra la parte più istruita e qualificata della popolazione e il resto: è quindi difficile giustificare il fatto che i costi del sistema dovrebbero essere sopportati dai cittadini contribuenti, inclusi i più poveri, che in tal modo dovrebbero contribuire a finanziare un costante vantaggio per pochi. Queste ragioni inducono a orientarsi verso i sistemi di assistenza finanziaria allo studio fondati sui prestiti.

2. Il sistema dei prestiti dev'essere progettato in modo tale da ridurre al minimo qualsiasi disincentivo all'accesso, di modo che non siano scoraggiati i potenziali studenti provenienti da classi sociali meno abbienti e disagiate.

3. Il sistema dei prestiti deve beneficiare i giovani e le loro famiglie.

4. La restituzione dei prestiti dev'essere legata al reddito (*income contingent*), cioè dev'essere contingente al reddito che sarà ottenuto dallo studente quando avrà terminato il corso di studi. Questo sistema consente, in primo luogo, di evitare che gli studenti provenienti da famiglie

appartenenti a categorie a basso reddito siano esclusi dal sistema educativo perché trovano troppo onerosi gli schemi di restituzione dei prestiti - come avviene con il sistema governativo - e, in secondo luogo, di minimizzare i rischi di fallimento, cioè di mancata restituzione dei prestiti. Inoltre si può dimostrare che il sistema legato al reddito consentirebbe allo stato di ottenere un risparmio più alto.

5. Agli studenti non deve essere richiesto di pagare più di quanto è stato effettivamente preso in prestito. Le eventuali misure redistributive o di sussidio devono essere organizzate esplicitamente mediante borse di studio dirette e finanziate dai contribuenti in generale.

5. La restituzione dei prestiti dev'essere dilazionata ed estesa ad un arco di tempo ampio. Prima di tutto ciò consente di rendere meno onerosa la restituzione (a differenza del sistema attuale che prevede tempi piuttosto ristretti) e inoltre comporta una maggiore efficienza in quanto il capitale umano è, com'è noto, una risorsa particolare (lifetime asset).

6. Lo schema di restituzione deve minimizzare i rischi di fallimento.

7. Il sistema dei prestiti dev'essere concepito in modo tale da non gravare sul bilancio dello stato; in altri termini dev'essere ampiamente privatistico, anche se naturalmente parte del rischio viene sopportato dallo stato.

8. Lo schema dev'essere semplice e facile da amministrare.

Si può osservare che questo disegno generale presenta notevoli somiglianze con il sistema di assistenza finanziaria adottato in Australia.

La comparazione dei diversi sistemi di prestito

Il Welfare State Programme presso la London School of Economics ha sviluppato un modello, noto come LIFEMOD, che consente di effettuare delle simulazioni in laboratorio per analizzare gli effetti delle politiche pubbliche. Barr, Falkingham e Glennerster (1994) hanno analizzato la performance di diversi sistemi di prestito. Il loro modello si basa su un insieme di ~~4000 individui e sulla simulazione delle loro vite. Le probabilità dei diversi eventi - come le~~ scelte nell'istruzione, nel lavoro, la struttura delle famiglie, ecc. - sono probabilità attuali, nel senso che sono basate su una notevole quantità di dati empirici che riassumono caratteristiche sociali e demografiche della popolazione reale del 1985. Si tratta di un modello dinamico e flessibile perché consente di variare diversi parametri.

La simulazione è stata condotta per il sistema governativo e il sistema legato al reddito, nel caso di studenti a tempo pieno e di studenti a tempo parziale. Per facilitare i calcoli, in tutti i casi il prestito ammonta a 1000 sterline (valore reale) per ciascun anno di studio (la cifra di fatto rappresenta un ammontare di prestito di poco superiore, circa il 10%, alla media nazionale).

1. Il sistema governativo

È il sistema attualmente in vigore in Gran Bretagna. Gli studenti prendono in prestito una somma che restituiscono in un arco di tempo di dieci anni mediante rate annuali di importo uguale, a un tasso di interesse reale pari a zero (in altri termini si può dire che il tasso di interesse è pari al tasso di inflazione). La restituzione viene sospesa in un qualsiasi anno in cui il reddito del contraente scenda al di sotto della soglia posta all'85 per cento della media nazionale, calcolata per gli occupati a tempo pieno di sesso maschile.

2. Il sistema proposto

Si tratta del sistema di prestiti legati al reddito (income contingent loans). In questo schema la restituzione della somma presa in prestito avviene sotto forma di un addizionale dell'1 per cento posta sui contributi al National Insurance. Tale schema opera parallelamente al meccanismo del versamento dei contributi al National Insurance, quindi con trattenute alla fonte.

È importante sottolineare le peculiarità del sistema legato al reddito; esso infatti va chiaramente distinto da una graduate tax. Infatti il prestito si estingue quando viene restituito l'intero ammontare più i relativi interessi, cosicché nessuno paga più di quanto ha effettivamente preso in prestito. Nel caso di una graduate tax, per converso, il pagamento continua fino a un determinato momento - ad esempio fino all'età della pensione - con il risultato che i laureati che beneficeranno di redditi elevati pagano molto di più di quanto hanno preso in prestito, contribuendo in tal modo a coprire i costi di istruzione dei meno abbienti. Un sistema fondato su una graduate tax sembra incoerente con un obiettivo di equità: infatti se è necessario sostenere i meno abbienti con misure redistributive i costi dovrebbero ricadere sui contribuenti in generale.

La simulazione presta attenzione a quattro indicatori di rendimento:

1. La percentuale di individui che restituiscono completamente il prestito

~~2. La percentuale dell'ammontare totale di prestiti che vengono restituiti, cioè come dato aggregato.~~

3. L'arco di tempo medio necessario a restituire il prestito.

4. L'onere della restituzione; la misura prende in considerazione la restituzione del prestito calcolata come percentuale sul reddito lordo dell'individuo.

I risultati delle simulazioni sono sintetizzati nelle tabelle 1a (per gli uomini) e 1b (per le donne). La tabella 1 mostra l'ammontare di prestiti restituiti 1) secondo i differenti schemi di restituzione; 2) secondo differenti assunzioni relative al tasso di interesse pagato sui prestiti; 3) secondo differenti assunzioni relative al tasso di crescita degli stipendi dei laureati.

Nel caso del sistema governativo si assume che la restituzione venga ripartita in dieci rate di importo uguale. I calcoli mostrano la performance del sistema governativo assumendo che sia completamente maturo, il tasso di fallimento è stato posto al 10 per cento.

Nel caso dei diversi schemi di prestiti legati al reddito sono stati presi in considerazione quattro diversi regimi di restituzione: prestiti con un tasso di interesse reale pari a zero (come nel caso del sistema governativo vigente) e con tassi di interesse pari all'1, al 2 e al 3 per cento.

Le stime sono state condotte prendendo in esame tre casi diversi di crescita degli stipendi dei laureati, cioè si assume che il tasso di crescita sia pari a 0, pari a 1,5 per cento e pari al 3 per cento.

La prima colonna mostra la percentuale di individui che restituiscono completamente il prestito; la seconda colonna mostra la percentuale dell'ammontare totale dei prestiti (cioè come dato aggregato) che viene restituita; la terza colonna riporta la lunghezza media dell'arco di tempo necessario a restituire il prestito; la quarta colonna indica l'incidenza dell'onere della restituzione come percentuale dello stipendio dell'individuo.

I risultati possono essere sintetizzati in questo modo:

Se i redditi sono statici in termini reali, si può osservare nella prima colonna della tabella 1a che nel caso del sistema governativo l'83,9 per cento degli uomini restituisce interamente il prestito, mentre nel caso del sistema legato al reddito il 73,1 per cento restituisce il prestito - prendendo in esame lo schema più direttamente comparabile, cioè quello che ha tasso di interesse zero, che si trova nella seconda riga). Se nella seconda colonna si prende in considerazione invece il dato più interessante relativo alla percentuale di debito in aggregato che viene restituita, si osserva che viene restituito l'87,2 per cento del debito totale nel caso del sistema governativo, mentre la percentuale è del 91,5 nel caso del sistema legato al reddito immediatamente comparabile. Il sistema legato al reddito si rivela più flessibile e con una ~~garanzia statale pari al 10 per cento per coprire i fallimenti, gli operatori potrebbero essere~~ garantiti. L'arco di tempo medio per la restituzione è di 16 anni con il sistema governativo e di circa 27 con il sistema legato al reddito. Si deve ricordare che è efficiente distribuire il debito sul periodo di durata di una risorsa, in questo caso sull'intera vita lavorativa. Poichè la restituzione avviene in un periodo più breve nel caso del sistema governativo, il corrispondente onere è anche maggiore rispetto a quello di un prestito legato al reddito (colonna quattro).

Se i redditi crescono a un tasso annuale dell'1,5 per cento, nel caso del sistema legato al reddito la percentuale di restituzione aggregata (colonna due) sale ulteriormente al 94 per cento del totale dei prestiti. Con una crescita reale dei redditi del 3 per cento la percentuale arriva al 95 per cento; questo va sempre messo a confronto con l'87 per cento del sistema governativo.

La restituzione nei diversi schemi di prestiti legati al reddito è sensibile alla crescita degli stipendi. A integrazione della tabella 1, la figura 3 mostra la percentuale cumulata dell'ammontare totale dei prestiti che vengono restituiti nel periodo seguente alla fine degli studi. Le curve mostrano la performance dei differenti schemi di prestito assumendo diversi tassi di crescita reale degli stipendi.

La figura 3 illustra l'effetto di una crescita reale degli stipendi sulla restituzione dei prestiti mostrando la frazione dell'ammontare totale dei prestiti che viene restituita. Si può osservare che per gli uomini lo schema governativo presenta una performance migliore nei primi anni, mentre successivamente viene superato dagli schemi legati al reddito. Se si assume una crescita reale del 1,5 per cento la restituzione dei prestiti con un sistema legato al reddito arriva fino al 94 per cento superando l'87 per cento che consente lo schema governativo. Anche la percentuale degli uomini che restituiscono il prestito cresce dal 73 al 79 per cento.

Questi risultati sono ancora più significativi se si prendono in esame le donne. In generale le donne non raggiungono i livelli di reddito degli uomini. Con il sistema vigente ciò implica che la restituzione può essere problematica e che molte non saranno in grado di restituire il prestito perchè i loro introiti si trovano al di sotto della soglia che prevede la restituzione. Con il sistema legato al reddito, anche le donne con stipendi bassi possono essere in grado di restituire almeno una parte del prestito. A un tasso di crescita zero, in aggregato, le donne possono restituire almeno due terzi di ciò che hanno chiesto in prestito; a un tasso di crescita dei redditi del 1,5 per cento possono restituire il 77,4 per cento dei prestiti totali e a un tasso del 3 per cento l'ammontare sale all'84 per cento, quindi una frazione notevolmente superiore al 64 per cento dello schema governativo. Come si vede dalla prima colonna della tabella 1, una crescita reale ha l'effetto di incrementare in modo significativo anche la percentuale di donne che restituiscono completamente il prestito, la percentuale passa dal 27 al 46 per cento.

Quindi, anche prendendo in considerazione insieme gli uomini e le donne, il sistema legato al reddito richiede solo una garanzia del 10 per cento e, assumendo una crescita reale dei redditi del 3 per cento, anche con un tasso di interesse del 2 per cento consente la restituzione di un ammontare maggiore di quanto è possibile mantenendo il sistema governativo (che non impone alcun interesse).

Il sistema di prestiti legato al reddito presenta numerosi vantaggi. La restituzione avviene parallelamente al versamento dei contributi al National Insurance. In tal modo il sistema proposto è in grado di minimizzare i disincentivi all'accesso in quanto la restituzione è legata al

reddito. Inoltre, poiché i pagamenti sono sicuri, la restituzione può essere dilazionata su un arco di tempo molto vasto e ciò rende possibile porre un tasso di interesse reale positivo.

Queste caratteristiche rendono possibile agli operatori del settore privato la concessione di prestiti garantiti e a un tasso di interesse di mercato. In questo modo si può raggiungere l'obiettivo di estrarre risorse necessarie al funzionamento del sistema educativo dal settore privato con una garanzia del Tesoro.

Non gravando sulla spesa pubblica, il sistema di prestiti legato al reddito consente di liberare risorse finanziarie. Le risorse risparmiate sono consistenti e potrebbero essere impiegate per finanziare il sistema educativo per perseguire l'obiettivo di un miglioramento della qualità. Se i capitali vengono forniti dal settore privato, ad esempio dalle banche, dietro una parziale garanzia dello stato, i costi di avvio del programma sarebbero onere dei privati. In tal caso, e diversamente dal caso del sistema governativo, i risparmi per la spesa pubblica sarebbero immediati. Tale risparmio potrebbe consentire, ad esempio, un aumento dei fondi destinati alle università per migliorare la qualità dell'insegnamento e della ricerca.

Conclusioni

La proposta di riformare il sistema di prestiti in direzione di 1) un sistema di prestiti legato al reddito; 2) caratterizzato dalla restituzione contestuale alla raccolta dei contributi al National Insurance; 3) dalla sostanziale privatizzazione del sistema dei prestiti, può consentire di rendere possibile perseguire gli obiettivi di un miglioramento della qualità dell'istruzione superiore e di un miglioramento sotto l'aspetto di equità a un costo minimo per lo stato.

Gli schemi legati al reddito sono in grado di rendere disponibili notevoli risorse per l'istruzione avanzata senza gravare sui contribuenti.

L'entrata di capitali privati nel sistema di prestiti consente un risparmio immediato nel bilancio dello stato, ciò presenta il vantaggio di non dover attendere anni fino a che lo schema di prestiti maturi.

I costi ricadono principalmente su coloro che maggiormente traggono beneficio dall'istruzione superiore.

Il sistema di prestiti legato al reddito minimizza i disincentivi all'accesso e alla prosecuzione degli studi.

Il sistema produce un ricavo stimato tra 1,5 Mld e 4 Mld di sterline all'anno (prezzi del 1993). Il ricavo potrebbe essere adoperato per ridurre il debito pubblico o per finanziare la spesa al fine

di migliorare la qualità dell'istruzione o per estendere il sistema educativo o per offrire assistenza ai più bisognosi.

Anche qualora i risparmi fossero usati per diminuire il debito pubblico, ciò produrrebbe dei benefici poiché il carico fiscale per finanziare il sistema educativo diverrebbe più equo.

Tab. 1a Prestiti. Studenti a tempo pieno e tempo parziale, uomini.

	1	2	3	4
Tasso di crescita degli stipendi				
Crescita zero				
schema governativo	83,9	87,2	16,0	1,90
schema IC	73,1	91,5	25,7	0,88
schema IC (1%)	57,4	85,8	27,1	0,88
schema IC (2%)	39,7	74,6	27,3	0,88
schema IC (3%)	22,6	58,1	23,4	0,88
Crescita 1,5 %				
schema governativo	83,9	87,1	16,0	1,64
schema IC	78,9	94,0	22,3	0,88
schema IC (1%)	75,3	91,3	24,3	0,88
schema IC (2%)	65,9	86,6	26,5	0,88
schema IC (3%)	49,1	76,5	27,5	0,88
Crescita 3 %				
schema governativo	83,9	87,1	16,0	1,44
schema IC (82,9	95,3	19,8	0,88
schema IC (1%)	80,5	93,7	21,4	0,88
schema IC (2%)	76,9	91,0	23,3	0,88
schema IC (3%)	73,1	86,7	26,0	0,88

Nota: con schema IC si indica lo schema legato al reddito, tra parentesi il tasso di interesse.

La prima colonna mostra la percentuale di individui che restituiscono completamente il prestito; la seconda colonna mostra la percentuale dell'ammontare totale dei prestiti che viene restituita; la terza colonna riporta la lunghezza media dell'arco di tempo necessario a restituire il prestito; la quarta colonna indica l'incidenza dell'onere della restituzione come percentuale dello stipendio dell'individuo.

Tab. 1b Prestiti. Studenti a tempo pieno e tempo parziale, donne.

	1	2	3	4
Tasso di crescita degli stipendi				
Crescita zero				
schema governativo	44,9	64,3	22,2	2,20
schema IC	27,2	64,3	24,8	0,96
schema IC (1%)	18,5	53,4	23,6	0,96
schema IC (2%)	13,6	39,5	22,5	0,96
schema IC (3%)	10,6	27,8	23,4	0,96
Crescita 1,5 %				
schema governativo	45,1	63,7	22,2	1,80
schema IC	45,5	77,4	25,8	0,96
schema IC (1%)	34,3	66,1	25,9	0,96
schema IC (2%)	22,3	51,9	24,0	0,96
schema IC (3%)	15,3	38,0	22,5	0,96
Crescita 3 %				
schema governativo	45,1	63,0	22,2	1,50
schema IC	61,9	83,9	25,1	0,96
schema IC (1%)	51,7	76,2	25,8	0,96
schema IC (2%)	39,8	65,0	25,9	0,96
schema IC (3%)	27,0	51,1	24,7	0,96

Nota: con schema IC si indica lo schema legato al reddito, tra parentesi il tasso di interesse.

La prima colonna mostra la percentuale di individui che restituiscono completamente il prestito; la seconda colonna mostra la percentuale dell'ammontare totale dei prestiti che viene restituita; la terza colonna riporta la lunghezza media dell'arco di tempo necessario a restituire il prestito; la quarta colonna indica l'incidenza dell'onere della restituzione come percentuale dello stipendio dell'individuo.

fonte: Barr, Falkingham e Glennerster (1994).

Fig. 1. Spesa pubblica per studente a tempo pieno (sterline 1990)

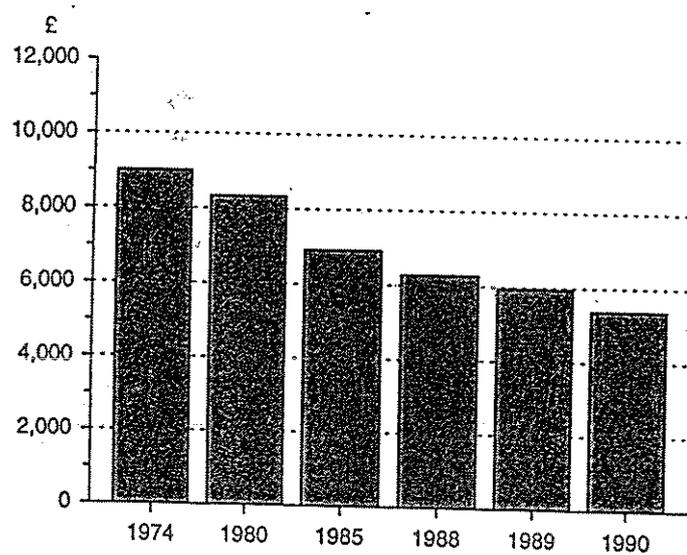


Fig.2. Spesa in istruzione superiore per decili di reddito netto annualizzato della vita intera

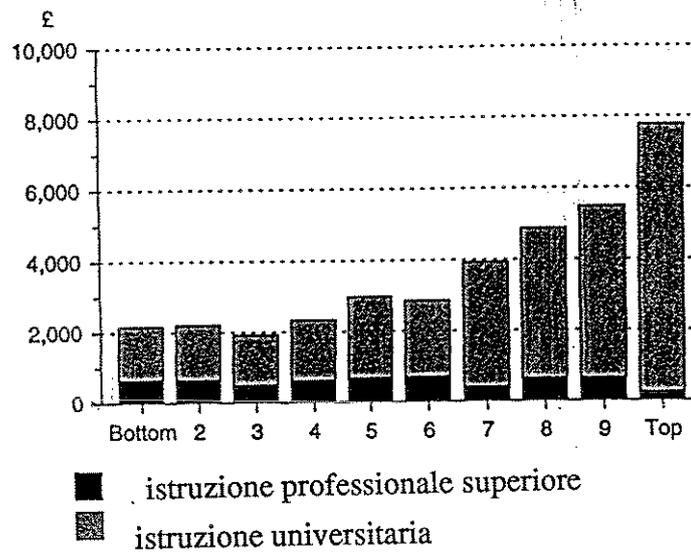
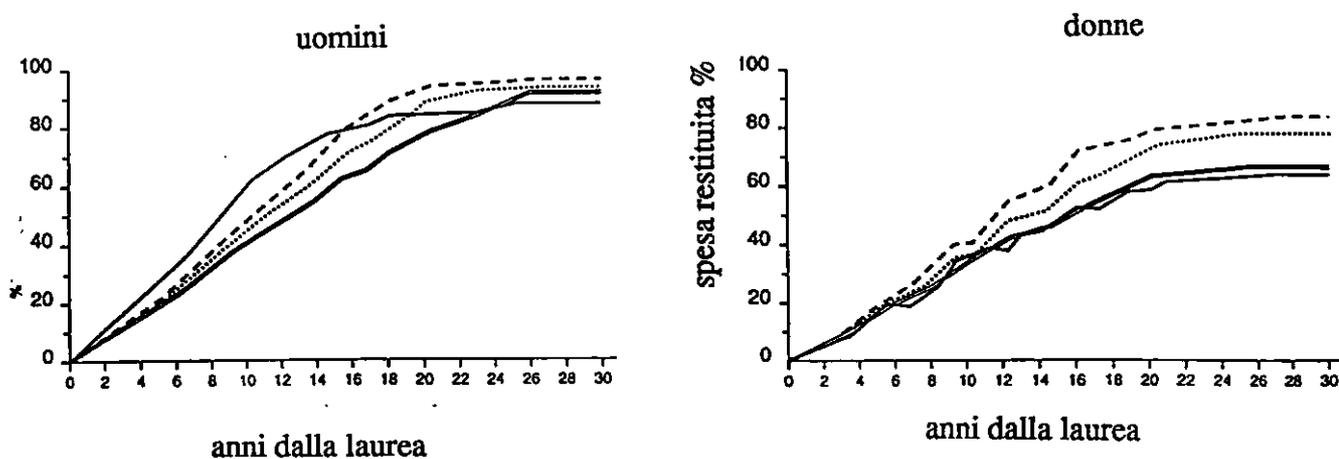


Fig. 3. Percentuali cumulate di prestito restituito (studenti a tempo pieno)



- schema governativo
- == schema legato al reddito
- schema legato al reddito (1,5%)
- schema legato al reddito (3%)

Appendice

Gli Stati Uniti:

Analisi di dettaglio istituzionale e statistica delle forme di sostegno finanziario agli studenti

1. Descrizione dei programmi di assistenza finanziaria

In generale, le forme di sostegno finanziario possono essere distinte in diverse specie: 1) forme di sostegno diretto quali donazioni, borse di studio (*grants*), prestiti; 2) forme di sostegno indiretto quali ad esempio la riduzione della quota di iscrizione (*tuition*).

Con «assistenza finanziaria» (*financial aid*) si fa riferimento ai diversi programmi di sostegno diretto che provengono da fonti diverse dalla famiglia dallo studente. Da molto tempo la fonte più importante è costituita dal governo federale.

1.1. Il sistema di assistenza finanziaria e i principali programmi

Può essere utile illustrare brevemente come avviene l'assistenza finanziaria agli studenti. Le risorse finanziarie vengono gestite a livello di istituzioni accademiche da un apposito ufficio (*financial aid officer*). L'assistenza finanziaria si articola in due fasi. La prima fase prevede la determinazione della domanda di assistenza finanziaria, quantificando il «bisogno» dello studente sulla base di una serie di informazioni. Nella seconda fase viene approntato un pacchetto di aiuti per soddisfare la domanda e coprire i costi (determinazione dell'offerta).

Il «bisogno» (*need*) - che determina la domanda di assistenza - viene definito dalla differenza tra: 1) i costi totali di frequenza, che comprendono diverse voci (iscrizione, tasse (fecs), vitto, alloggio, materiale didattico, trasporti); 2) l'ammontare dei contributi attesi da parte dello studente e della sua famiglia (cioè la capacità dello studente e della sua famiglia di coprire i costi di istruzione). Questo ammontare viene stimato mediante una formula standard applicata al reddito della famiglia o dello studente stesso nel caso in cui questi sia indipendente. Il funzionario del college (*financial aid officer*) ha un certo grado di discrezionalità nel ritoccare i calcoli sulla base di ulteriori informazioni. E' importante sottolineare che mediante questo sistema l'ammontare del bisogno - la domanda - cresce con l'aumentare dei costi di frequenza al college.

Sulla base delle informazioni e delle stime effettuate, si procede alla determinazione di un pacchetto di contributi provenienti da una o più fonti a cui lo studente può accedere. E' possibile attingere a varie fonti di finanziamento, fino a quando i contributi non coprono la totalità dei costi.

1.2. I principali programmi di assistenza finanziaria

Il sistema di assistenza finanziaria è articolato in una molteplicità di programmi, diversi per caratteristiche e importanza. I programmi sono sorti in periodi diversi e hanno subito modificazioni nel tempo. Si possono distinguere i programmi di sostegno fondati su borse di studio (*grants*) e i programmi che prevedono diverse forme di prestito agevolato (*loans*) statali o private. All'interno dei diversi programmi federali si possono distinguere quelli noti come *campus-based aid* (SEOG, CWS, Perkins loans), cioè contributi erogati dall'ufficio di assistenza finanziaria del campus, ciascuno dei quali fornisce varie forme di sostegno finanziario (borse o prestiti).

I principali programmi che offrono borse di studio sono i seguenti. Il BEOG (*Basic Education Opportunity Grants*), successivamente denominato *Pell grants*, viene approvato nel quadro della Higher Education Act 1965 (Clotfelter 1992, 98). Si tratta di un programma federale indirizzato specificamente agli studenti a basso reddito. Si tratta di un programma limitato, in quanto può coprire una frazione dei costi totali oppure arrivare a fino un tetto massimo: ad esempio nel 1988-89 copriva fino al 60% dei costi e il tetto stabilito ammontava a 2.200 dollari. Nel 1988-89 il programma ha costituito la fonte più importante di sostegno federale nell'ambito delle borse di studio.

Il SEOG (*Supplemental Education Opportunity Grants*), dapprima denominato EOG, è stato avviato nel 1965. Gli aiuti offerti da questo programma possono arrivare a coprire i costi totali (inclusi i costi totali di *tuition*). In tal modo le borse offerte dal programma SEOG, a differenza delle precedenti, sono modulate sui diversi costi di frequenza delle varie istituzioni educative.

Infine, si possono menzionare il CWS (*College Work Study*), introdotto nel 1964, che fornisce sussidi per l'impiego degli studenti e il SSIG (*State Student Incentive Grants*), iniziato nel 1972, che incentiva i diversi stati a sviluppare interventi di assistenza.

Per quanto riguarda i programmi di prestito agevolato (*loans*), il NDSL (*National Direct Student Loans*) successivamente denominato *Perkins loans*, prevede la concessione di prestiti da parte delle istituzioni accademiche. I capitali attingono a trasferimenti annuali del governo federale e a fondi rotativi (*revolving funds*) assegnati alle istituzioni. Esse inoltre devono contribuire con risorse proprie in misura pari ad almeno un nono delle risorse federali (Catalano 1993, 144). I prestiti del programma sono fortemente incentivati dal governo federale e hanno un tasso d'interesse molto basso (nel 1990 il 5%). La restituzione avviene alla fine del corso di studi.

Il programma GSL (*Guaranteed Student Loans*) - successivamente denominato *Stafford Student Loans* - è stato istituito nel 1965 (Catalano 1993, 147). Se si prende in considerazione la quantità totale dei contributi offerti, si tratta del programma più importante e diffuso. I prestiti sono garantiti dal governo ma, a differenza del *Perkins*, vengono concessi dalle banche o da altre istituzioni finanziarie. Il programma consente di dilazionare il pagamento fino alla fine del

corso di studi e i prestiti sono caratterizzati da tassi di interesse agevolati (anche se più alti del *Perkins*). Originariamente concepiti per gli studenti delle classi medie, i prestiti Stafford sono diventati una delle maggiori fonti di assistenza per gli studenti a basso reddito.

Ai precedenti aggiungono il SLS (*Supplement loans to Students*) e il Plus (*Parent Loans for Undergraduated Students*) che è un programma di prestito rivolto alle famiglie degli studenti. Esistono infine ulteriori programmi di assistenza (borse e prestiti) a livello statale e programmi federali speciali per determinate categorie (veterani, militari, ecc.).

Per quanto riguarda i prestiti è opportuno ripetere una precisazione relativamente alla forma di sussidio implicita in essi. Ad esempio, un prestito di 1000 dollari non ha lo stesso valore di una borsa di 1000 dollari, in quanto il prestito va restituito. Anche i prestiti costituiscono una forma di assistenza finanziaria agevolata, in quanto presentano per i beneficiari tassi di interesse inferiori a quelli del mercato, sono garantiti dal governo federale e consentono di posticipare con diverse modalità la restituzione - generalmente dopo la fine degli studi - rendendo quindi il costo reale della restituzione inferiore all'ammontare originale. È evidente che tale sussidio varia a seconda delle caratteristiche del programma: è quindi necessario individuare la quota di «dono» contenuta nel prestito. Secondo alcune stime, il sussidio di un programma di prestito ammonta in media al 30% o al 50% del valore nominale (*face value*) del prestito.

Esistono ulteriori forme di aiuto integrativo proprie delle istituzioni universitarie stesse, basate su fondi di diverso tipo. Queste forme di assistenza integrativa possono essere concepite come degli sconti offerti dall'istituzione agli studenti. A questo proposito sono state avanzate due considerazioni: a) si tratta in pratica di forme di redistribuzione dal ricco al povero. Ciò può porre dei problemi all'istituzione per quanto riguarda la sua capacità di creare profitti, in quanto un aumento dei costi di *tuition*, cioè delle tasse universitarie, confluisce nei contributi agli studenti più disagiati. Su questa base è stato osservato che le istituzioni, per diminuire i costi, potrebbero essere meno inclini ad ammettere studenti poveri; b) di fronte a difficoltà di bilancio le istituzioni accademiche potrebbero ridurre la quantità di assistenza finanziaria.

si veda la tab. 1

I dati riportati nella tabella 1 si riferiscono a studenti appartenenti alla classi di reddito compreso tra 7.000 e 15.000 dollari. Essi mostrano che il pacchetto di aiuti più comune nel periodo 1984-85 tanto nelle istituzioni pubbliche quanto in quelle private include una borsa *Pell*, qualche forma di assistenza *campus-based* (SEOG, CWS o *Perkins loan*), una borsa statale e un sostegno da parte della famiglia. Si osservi che il totale (medio) di aiuti forniti è maggiore per gli studenti che frequentano istituzioni private, e che la differenza minore tra pubblico e privato si riscontra nelle borse del programma *Pell*. Inoltre occorre notare che in

entrambi i casi (pubblico e privato) l'ammontare degli aiuti non copre i costi totali, ad esempio nel privato copre il 65%.

Per vedere come vengono utilizzati i diversi programmi di aiuto è utile la tabella 2. La tabella mostra la percentuale di studenti del primo anno che beneficiano delle forme di assistenza, distinti per classe di reddito e per fonte di assistenza.

si veda la tab. 2

Una grande maggioranza di studenti copre parte dei costi con l'aiuto familiare o con risorse proprie. Per quanto riguarda le borse, si noti che i *Pell grants* vengono utilizzati dagli studenti appartenenti alle due categorie di reddito inferiori ai 22.000 dollari. I *Pell grants* presentano quindi una qualche correlazione con il reddito, mentre gli studenti con redditi elevati appaiono beneficiare più spesso di forme di assistenza offerte dalle istituzioni accademiche. Per quanto riguarda le forme di prestito il programma federale *GSL-Stafford* appare il più diffuso per tutte le categorie di reddito.

Ad eccezione delle borse *Pell*, che presentano una correlazione con il reddito, le altre forme di sostegno sembrano maggiormente utilizzate dagli appartenenti alla categoria di reddito intermedia. Assumendo che i dati siano attendibili, le spiegazioni possibili potrebbero essere tre: i) gli studenti a basso reddito tendono a iscriversi a college meno costosi, e quindi hanno meno bisogno d'aiuto; ii) esistono altri criteri diversi dal bisogno che guidano l'erogazione degli aiuti; iii) gli studenti a basso reddito non richiedono gli aiuti di cui potrebbero usufruire.

1.3. La definizione del bisogno

Prima del 1950 gli aiuti forniti dai *colleges* venivano erogati ad hoc e valutati caso per caso. Le istituzioni accademiche non raccoglievano in maniera sistematica dati e informazioni sugli studenti e sulle loro famiglie. Talora gli aiuti potevano essere concessi in base al merito. Nei primi anni '50 le istituzioni del *College Board* (l'Associazione delle università e dei *colleges*) hanno formulato e adottato una metodologia comune per calcolare il bisogno di assistenza. Il sistema si articola in quattro componenti: 1) la raccolta centralizzata di informazioni finanziarie da studenti e famiglie; 2) una formula per calcolare il contributo familiare sulla base del reddito e altre caratteristiche delle famiglie; 3) l'omissione del merito come criterio di assistenza finanziaria; 4) la diffusione dell'informazione tra istituzioni relativamente ai pacchetti di assistenza finanziaria (questi sforzi di coordinazione hanno sollevato problemi di antitrust nel 1989).

Nel 1987 il Congresso ha regolamentato la materia approntando una metodologia (Congressional Methodology) che stabilisce i criteri mediante i quali calcolare l'ammontare

atteso del contributo familiare che dovrebbe coprire i costi di studio. Tale metodologia si applica a *GSL-Stafford*, *CWS*, *NDSL-Perkins* (*Pell* si basa su un'altra formula e i criteri per *SSIG* sono stabiliti da ciascun stato).

Nonostante i mutamenti apportati, la formula mantiene fin dalla formulazione dei primi anni '50 una caratteristica fondamentale: quella di assomigliare a una imposta progressiva sul reddito. La tabella 3 esemplifica il calcolo del contributo atteso della famiglia per tre livelli di reddito.

si veda la tab 3

La quarta riga indica il contributo familiare atteso per coprire i costi di istruzione di un figlio. Esso ammonta a 2.454 dollari nel caso di una famiglia con un reddito pari a 30.000 dollari e a 15.901 nel caso di una famiglia con un reddito raddoppiato, cioè di 60.000 dollari. La sesta riga della tabella mostra anche gli effetti di incrementi di reddito: ad esempio, una famiglia appartenente alla categoria intermedia (reddito 30.000) vedrà tassati i suoi incrementi di reddito a un tasso del 29%. L'ultima riga mostra l'effetto prodotto da un altro figlio al college: il contributo viene diviso tra i due figli. In sostanza dalla tabella appare evidente la natura fortemente progressiva della metodologia di calcolo.

A questo punto è possibile isolare due importanti effetti della metodologia che consente di determinare la natura dell'assistenza finanziaria:

1) a parità di costo tra istituzioni, la caratteristica di progressività del metodo di calcolo favorisce i meno abbienti;

2) poiché il bisogno di assistenza calcolato cresce col crescere dei costi di studio, il sistema garantisce che chi frequenta istituzioni costose riceve più assistenza di chi frequenta quelle meno costose (a parità di altre condizioni).

Si è osservato che tale sistema, progettato da istituzioni accademiche private relativamente costose, ha l'effetto di orientare una parte significativa di aiuti verso le istituzioni accademiche più costose. Alcuni hanno sostenuto che tale sistema rende possibile alle istituzioni accademiche private di elevare i costi di frequenza senza timore di perdere studenti. Tuttavia non esiste una prova certa che dimostri che i programmi di assistenza finanziaria abbiano questo effetto di aumento dei costi di frequenza al lordo degli aiuti agli studenti. ~~Sembra plausibile sostenere che i programmi federali costituiscano una sorta di compromesso~~ che incoraggia la persistenza sia delle istituzioni pubbliche sia di quelle private.

2. Mutamenti nella composizione dell'assistenza finanziaria

Tra il 1960 e la fine degli anni 70 sono stati apportati vari mutamenti in merito alla natura e all'ambito dell'assistenza. Tra il 1963 e il 1980 l'assistenza totale è decuplicata; inoltre è cresciuta anche la percentuale di studenti che hanno beneficiato di qualche forma di assistenza. Secondo alcuni dati di survey, gli *high school seniors* sono cresciuti dal 24% nel 1972 al 36% nel 1980; gli iscritti sono cresciuti dal 44% nel 1970 al 53% nel 1980 a 59% nel 1987 (Jackson 1988, 19). Questi incrementi sono dovuti all'espansione delle iniziative federali. L'*Higher Education Act* del 1965 ha creato i BEOG-Pell e i GSL-Stafford e ha esteso i CWS e NDSL-Perkins.

La tabella 4 presenta una sintesi delle caratteristiche dei programmi di assistenza agli studenti in vari anni accademici tra il 1963-64 e il 1988-89. La tabella sintetizza i dati relativi ai principali programmi federali - borse, prestiti e aiuti speciali - mostrando inoltre l'ammontare totale dell'assistenza finanziaria federale, degli interventi dei singoli stati e delle istituzioni accademiche.

si veda la tab. 4

La tabella indica come è mutata la composizione degli aiuti dal 1963 al 1989. Nel 1963-64 circa la metà degli aiuti viene fornita dai colleges e dalle università, mentre il 40% proviene dai programmi federali e il resto viene coperto dagli stati. In seguito appare immediatamente evidente la crescente importanza assunta dal governo federale: i programmi federali coprono il 74% nel 1970-71 e l'82% nel 1975-76, raggiungendo un picco nel 1980-81. Negli anni '80 l'assistenza federale viene ridimensionata per poi crescere nuovamente dal 1987 al 1989.

E' noto che un mutamento importante riguarda la composizione dell'aiuto per quanto riguarda il peso dei diversi programmi: le borse di studio diventano meno importanti mentre crescono progressivamente i prestiti, in particolare a causa della rapida diffusione del programma *Stafford*. La figura 1 mostra la redistribuzione avvenuta relativamente alle forme di aiuto. Occorre ricordare che il valore attuale dei prestiti è inferiore al valore nominale (*face value*), quindi il valore attuale dei programmi di aiuto federale è diminuito più rapidamente di ~~quel che appare dalla tab. 4.~~

si veda la fig. 1

Per comprendere meglio gli effetti di questi cambiamenti bisogna guardare a come incidono sugli studenti appartenenti a diverse categorie di reddito.

La tabella 5 mostra le medie degli aiuti totali ricevuti dagli studenti del primo anno negli anni accademici del 1974, 1980 e 1984.

si veda la tab. 5

L'ammontare dell'aiuto federale cresce notevolmente nel primo periodo (ciò può essere dovuto all'effetto immediato del *Middle Income Student Assistance Act*, approvato nel 1978, che ha elevato i limiti di reddito per beneficiare delle borse di studio e liberalizzato l'accesso alle forme di prestito garantite dallo stato) e declina nel secondo. La media dell'assistenza fornita dalle borse *Pell* è più alta per gli studenti appartenenti alle due fasce meno abbienti e in generale il suo andamento mostra un picco nell'80. I prestiti federali, invece, crescono nelle due categorie di reddito basso e medio per tutto il periodo considerato; nel caso delle altre classi (con reddito superiore a 36240 dollari) l'andamento dei prestiti dapprima cresce fino al 1980 mentre decresce nel periodo successivo.

La tabella 6, che è ricavata dagli stessi dati di survey della precedente, indica la percentuale di studenti del primo anno che ricevono sostegno da diverse fonti. Le categorie di reddito sono definite in termini di percentuale della soglia di povertà stabilita dal governo.

si veda la tab. 6

Anche da questi dati è evidente la crescita degli aiuti federali tra il 1978 e il 1980. Ciò è particolarmente chiaro nel caso delle borse *Pell* per quanto riguarda la seconda categoria di reddito e dei prestiti *Stafford* per quanto riguarda tutte le categorie. La tabella evidenzia anche un declino generalizzato delle percentuali di studenti che beneficiano di borse *Pell* dopo il 1980 e un parallelo incremento della diffusione dei prestiti *Stafford* da parte delle due fasce di reddito inferiori. In generale, i dati disponibili mostrano che una quota crescente di studenti ricorre ai diversi programmi di prestito per finanziare la propria istruzione.

E' importante notare anche la crescita dell'assistenza offerta dalle istituzioni accademiche e dai *colleges* mediante fondi propri. Tale incremento ha destato qualche preoccupazione tra gli addetti ai lavori in quanto si teme che ciò possa rappresentare uno spostamento di risorse dall'assistenza finanziaria fondata sul criterio del bisogno a quella fondata su criteri diversi. Baum e Schwartz (1988a, 127) basandosi su dati di survey, hanno mostrato che un quinto dell'assistenza offerta dalle istituzioni educative non si fonda sul criterio del bisogno. A tale proposito è utile esaminare la tabella 7.

si veda tab 7

Per quanto riguarda gli aiuti federali essa mostra lo stesso andamento riscontrato nelle tabelle precedenti, pur evidenziando la crescita costante dell'assistenza proveniente da altre fonti - la più importante è costituita dalle istituzioni accademiche - specialmente a beneficio degli studenti appartenenti a categorie di reddito elevato. Si tratta di un risultato importante che sembra confermare la crescita dell'assistenza non fondata sul criterio del bisogno.

3. Effetti dell'assistenza finanziaria

Si possono distinguere due tipi di effetti: distributivi e comportamentali.

3.1 Incidenza dell'aiuto

Il sistema di assistenza finanziaria agli studenti si fonda sul criterio del bisogno e sull'obiettivo della pari opportunità. In sede di valutazione delle politiche pubbliche, la questione chiave è accertare che le politiche di intervento assistenziale siano coerenti con tali criteri e obiettivi. Sulla base dell'evidenza disponibile, Clotfelter è propenso a una risposta affermativa: «i pacchetti di assistenza finanziaria diminuiscono con l'aumentare del benessere economico degli studenti e crescono con l'incremento dei costi di istruzione» (1992, 106). Ciò tuttavia non significa necessariamente che maggiori quote di assistenza siano erogate a vantaggio degli studenti con redditi bassi. La definizione del bisogno in questo sistema non implica questa conseguenza: infatti, se gli studenti appartenenti a fasce di reddito più elevate tendono a frequentare istituzioni più costose, il loro bisogno di assistenza non diminuisce necessariamente con il reddito. Tuttavia, i dati presentati mostrano che le varie forme di assistenza, seppure in presenza di alcune eccezioni, grosso modo si correlano negativamente con il reddito. Esistono anche altre variabili indipendenti: ad esempio, gli aiuti tendono a correlarsi con il merito. Questo risultato può essere spiegato anche dal fatto che gli studenti più bravi tendono a frequentare i *colleges* più costosi.

~~La natura dell'assistenza è quindi generalmente redistributiva, anche se ci sono stati~~
notevoli cambiamenti che hanno avuto effetti sulla sua incidenza. A livello federale, è mutata sia la distribuzione sia la composizione degli aiuti. Dal primo punto di vista, dopo il 1980 i prestiti sono diventati più importanti e diffusi delle borse. Tra il 1970 e il 1990 si è verificato un riorientamento nella politica di intervento assistenziale, che inizialmente era a beneficio delle categorie meno abbienti, e in seguito ha avvantaggiato la classe media. A ciò è seguito un

ritorno alla struttura originaria, caratterizzato però da un mutamento nella composizione degli aiuti, cioè la maggiore importanza assunta dai prestiti rispetto alle borse.

3.2. Effetti sull'iscrizione

Gli effetti del sostegno finanziario sulla percentuale di iscritti, sulla scelta del college e sul completamento degli studi sono controversi. Ciò dipende in larga misura dal fatto che si tratta di studi statistici in cui altre variabili potrebbero risultare significative.

4. Le politiche a livello statale

Accanto alle politiche di intervento federale, anche le politiche a livello statale esercitano effetti sulla domanda di istruzione. L'intervento pubblico statale si articola essenzialmente in due direzioni: 1) la costruzione di colleges e università statali che seguono una politica di bassi costi di frequenza; 2) l'offerta di assistenza finanziaria agli studenti mediante programmi simili a quelli federali. Come mostra la tab. 4, gli aiuti statali sono pari a circa un quarto delle risorse federali impiegate nel 1988.

Il primo tipo di intervento è il più importante ed è quindi necessario esaminare l'ampiezza, l'incidenza e gli effetti del sostegno istituzionale ai colleges e alle università pubbliche. Il sussidio a beneficio degli studenti - nella forma di bassi costi di frequenza - è superiore a tutti gli aiuti federali, anche quando si prende in considerazione il *face value* dei prestiti. Un primo indicatore è dato dalla differenza tra i fondi statali erogati alle istituzioni accademiche (28,1 Mld) e *tuition* ricevute da esse (9,4 Mld) cioè -18,6 mld. Il totale degli aiuti federali ammonta a 15,9 mld (1985-86). E' importante notare che, in confronto alle istituzioni private, le tasse pagate dagli studenti che frequentano istituzioni pubbliche generalmente coprono una quota inferiore dei costi totali. Nel 1985-86, le tasse coprivano il 44% dei costi nelle istituzioni private, mentre coprivano solo il 22% in quelle pubbliche. E' evidente che l'ampiezza di questo tipo di sussidio varia da stato a stato. Tali differenze sono mostrate dalla tab. 9.

si veda la tab. 9

Dato che l'aiuto implicito nella politica di bassi costi delle istituzioni pubbliche si combina con l'assistenza finanziaria diretta, alcuni studi hanno tentato di distinguere il peso di queste diverse componenti. Nella tabella 10 il sussidio istituzionale calcolato per studente equivale alla differenza tra le spese affrontate dall'istituzione per studente e l'ammontare delle

tasse pagate dallo studente. Il sostegno totale per lo studente è dato dalla somma del sussidio istituzionale e dell'assistenza finanziaria diretta ricevuta.

si veda la tab. 10

Le politiche statali hanno creato un settore pubblico dell'istruzione. E' interessante chiedersi se ciò ha contribuito alla crescita degli iscritti. Peltzman (1973) interpreta l'offerta pubblica come un tipo di sussidio in natura, cioè il governo offre istruzione al di sotto del prezzo di mercato. Tuttavia nel suo modello il consumatore può ottenere di più, cioè maggiore qualità, rivolgendosi al privato e pagando un costo maggiore. In questo senso, è poco chiaro l'effetto del sussidio statale sull'educazione, anche se certamente esiste un effetto per quanto riguarda le percentuali numeriche di iscritti. Il lavoro empirico di Peltzman mostra che i sussidi statali incrementano la spesa totale per l'educazione ma che la maggior parte dell'intervento statale è un sostituto di spese che altrimenti sarebbero state fatte nel il settore privato.

Conclusioni

In sintesi, le politiche pubbliche di assistenza agli studenti sembrano coerenti con due importanti obiettivi non necessariamente incompatibili. Il primo obiettivo - l'accesso - si ispira all'ideale dell'«eguaglianza delle opportunità» e tende a offrire assistenza finanziaria agli studenti che appartengono alle fasce a basso reddito. I programmi BEG-Pell, SEOG, CWS e NDSL-Perkins sono stati progettati per questo. Il secondo obiettivo - la possibilità di scelta - è inestricabilmente connesso alla struttura del sistema educativo statunitense, caratterizzata dalla coesistenza di un settore privato e di un settore pubblico.

Come altri programmi federali relativi all'istruzione superiore, la politica di assistenza finanziaria agli studenti tende a favorire i colleges e le università più costose. Benché l'assistenza federale assuma prevalentemente la forma del sostegno finanziario diretto agli studenti piuttosto che quella del sostegno istituzionale, la struttura dell'assistenza ha implicazioni importanti per il funzionamento delle istituzioni. Un altro indicatore dell'importanza del criterio della scelta è la sensibilità alle esigenze degli studenti appartenenti alla classe media, che è alla base della creazione del principale programma di prestito (GSL-Stafford).

Le proposte recentemente discusse negli Stati Uniti per riformare il sistema di assistenza finanziaria vanno da modifiche marginali a programmi esistenti alla creazione di programmi interamente nuovi (Clotfelter 1992). Una prima possibilità è quella di aumentare i fondi dei programmi per le borse di studio federali, in modo da coprire una porzione maggiore dei costi

attualmente fronteggiati coi prestiti. Le proposte in questa direzione sono diverse: riduzione delle borse di studio per studenti che frequentano le proprietary schools; cambiamento nella formula per determinare il bisogno di assistenza, rendendo lo schema di sovvenzione implicito ancora più progressivo. Il primo provvedimento sarebbe vigorosamente contrastato, mentre il secondo tenderebbe a esacerbare i problemi di incentivi che già esistono nell'ambito dell'assistenza finanziaria. Un'altra ipotesi è quella di cambiare il timing dell'assistenza erogando la quota maggiore di aiuto nella seconda fase della carriera scolastica. Si ritiene che tale provvedimento potrebbe consentire agli studenti che appartengono alle minoranze di superare la riluttanza nel richiedere i prestiti una volta raggiunta una relativa sicurezza di ottenere la laurea. Non sono chiari gli effetti che questa proposta potrebbe avere sulla percentuale di studenti che riescono a completare il corso di studi, già molto bassa tra gli studenti appartenenti alle minoranze. Un ulteriore argomento è che essa ridurrebbe il tasso di mancata restituzione dei prestiti, dato che ridurrebbe i prestiti a coloro che più probabilmente non li restituiranno, cioè coloro che sono al primo anno.

Un secondo insieme di proposte di riforma è orientato a incrementare i fondi relativi alle borse di studio per gli studenti a basso reddito creando nuovi programmi basati su criteri diversi per l'accesso ai fondi (svolgere servizi di volontariato, evitare uso di droghe, ecc.). Un'altra idea avanzata da Haveman (1989) è quella che il governo apra direttamente un conto globale intestato agli studenti a basso reddito, cioè un "voucher", da utilizzare per determinati scopi, come le spese educative e sanitarie.

Infine si è discusso sui mezzi mediante i quali gli studenti e le famiglie potrebbero finanziare autonomamente l'istruzione. Una possibilità è quella di un fondo simile a quello per le pensioni, pagato con contributi dei lavoratori, che naturalmente sarebbe di scarso aiuto per le famiglie a basso reddito che non potrebbero sopportare il costo dei contributi; un'altra ancora è quella di legare la restituzione del prestito al reddito futuro per un certo numero di anni. Se la riluttanza delle famiglie a basso reddito a contrarre un prestito dipende dal timore di non riuscire a restituirlo, questa proposta potrebbe indurre a maggior numero di famiglie a iscriverne al college i loro figli.

E' difficile prevedere gli effetti concreti di proposte come questa negli Stati Uniti, sulla base dell'esperienza australiana, che comunque - come si è visto - è assai positiva.

Tab. 1 Pacchetti di assistenza finanziaria più comuni in colleges pubblici e privati, anno 1984-85. Studenti provenienti da famiglie con reddito tra 7.500 e 15.000 dollari

Colleges pubblici.

Costi medi	4.572
Fonti di sostegno (media)	
Contributi familiari	864
Pell grant	1.187
Federal campus-based aid	1.138
State grant	587
Totale	3.776

Colleges privati

Costi medi	8.379
Fonti di sostegno (media)	
Contributi familiari	1.163
Pell grant	1.273
Federal campus-based aid	1.510
State grant	1.487
Totale	5.443

Fonte: Clotfelter (1992, 94)

Tab. 2 Percentuale di matricole che beneficiano di assistenza per fonte e per reddito familiare, anno 1986 (dollari del 1988)

fonte	reddito familiare		
	fino a 11000	11001 a 22000	oltre 22000
Genitori	52	72	76
Risparmi propri	39	57	54
Lavoro	37	51	34
Famiglie	70	88	87
BEOG-Pell	34	28	9
SEOG	9	11	3
State grant	15	20	10
Institutional grant	15	24	16
Altre grants private	5	8	6
any grant	45	55	32
GSL-Stafford	21	36	21
NDSL-Perkins	7	11	5
College loan	3	5	4
Altri prestiti	3	5	4
Any loan	27	45	28

fonte: Clotfelter (1992, 95)

tab. 3 Contributo dei genitori calcolato secondo la metodologia del Congresso (Congressional Methodology), 1989-90: caso di tre famiglie ipotetiche (in dollari)

	famiglie		
	1	2	3
Imponibile	15000	30000	60000
Net Worth	5000	60000	200000
Altri figli al college	0	0	0
contributo dei genitori per studente	0	2454	15901
mutamento del contributo causato da:			
incremento del reddito di 1000 dollari	0	+ 290	+ 470
incremento del net worth di 1000 dollari	0	+ 35	+ 56
altro figlio al college	0	- 1227	- 7950

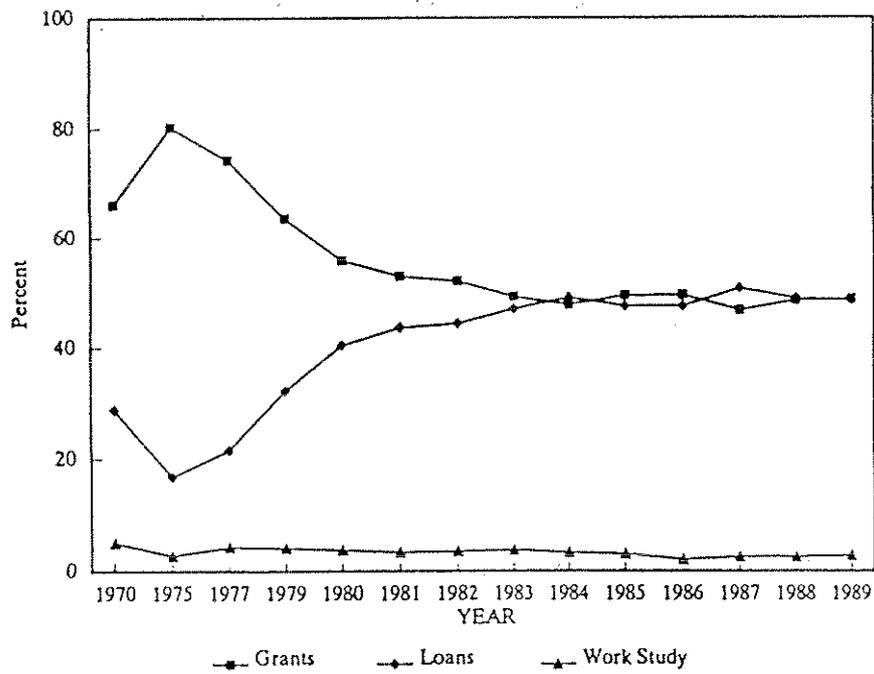
fonte: Clotfelter (1992, 97)

tab. 4 Assistenza finanziaria agli studenti (in dollari del 1988)

	1963-64	1970-71	1975-76	1977-78	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Programmi federali:														
BEOG/Pell grants	0	0	2,060	3,100	4,082	3,427	2,992	2,964	3,316	3,453	3,922	3,716	3,894	4,460
SEOG	0	409	442	476	543	528	471	420	429	426	451	432	436	393
SSIS	0	0	44	117	124	111	100	91	71	87	84	79	78	73
CWS	0	692	649	916	970	948	812	754	811	734	721	679	661	706
NDSL/prestiti Perkins	441	735	1,011	1,201	1,053	996	755	732	810	771	773	824	838	859
Prestiti legati al reddito						0	0	0	0	0	0	0	5	4
GSL/prestiti Stafford	0	3,095	2,786	3,391	6,397	8,901	9,305	7,965	8,623	9,272	9,156	8,991	9,482	9,168
Prestiti supplementari per studenti						0	21	96	172	252	291	499	1,851	2,071
Prestiti ai genitori per studenti scuola superiore						4	74	150	203	278	270	331	523	635
Subtotali	441	4,930	6,990	9,199	13,168	14,914	14,529	13,171	14,437	15,273	15,668	15,551	17,769	18,369
Aiuti speciali:														
Assistenza sociale	0	1,521	2,403	2,674	2,586	2,703	2,598	899	261	40	0	0	0	0
Veterani	259	3,418	9,191	5,271	2,967	2,464	1,758	1,662	1,364	1,141	933	842	795	743
Militari	162	195	213	203	269	291	306	330	358	379	380	393	375	372
Altre sovvenzioni	35	49	139	160	186	175	138	104	74	68	74	72	77	80
Altri prestiti	0	128	99	82	68	89	142	265	312	372	409	340	305	300
Subtotali	456	5,314	12,045	8,392	6,076	5,721	4,940	3,260	2,367	2,001	1,796	1,647	1,553	1,494
Contributo federale totale	893	10,241	19,036	17,591	19,244	20,635	19,468	16,430	16,803	17,272	17,466	17,198	19,322	19,863
Programmi statali	216	720	1,077	1,322	1,284	1,150	1,199	1,233	1,314	1,391	1,441	1,546	1,565	1,642
Contributo delle istituzioni	1,160	2,942	3,155	3,116	3,076	2,958	2,924	3,073	3,422	3,667	4,039	4,378	4,750	5,156
Totale generale	2,269	13,903	23,269	22,028	23,605	24,741	23,591	20,736	21,539	22,331	22,945	23,122	25,638	26,661

Fonte: Clotfelter (1992, 99)

Fig. 1. Distribuzione percentuale dell'assistenza, dal 1970-71 al 1989-90



Fonte: Clotfelter (1992, 100)

tab. 5 Assistenza federale per studente. Matricole per reddito negli anni 1974, 1980, 1984 (dollari 1988)

	anno accademico		
	1974	1980	1984
Reddito e tipo di programma			
18.140 o meno:			
Pell	1025	1072	775
Prestiti	628	720	1083
Altro	238	241	149
Totale	1890	2033	2006
18.140 - 36.280:			
Pell	305	484	270
Prestiti	651	1038	1150
Altro	69	123	80
Totale	1023	1645	1500
36.280 - 54.420:			
Pell	105	172	60
Prestiti	437	1056	811
Altro	16	45	29
Totale	559	1273	900
54.420 - 90.700:			
Pell	78	78	24
Prestiti	325	931	448
Altro	13	16	7
Totale	415	1025	479
90.700 o più:			
Pell	27	31	15
Prestiti	136	740	258
Altro	5	7	5
Totale	169	778	278
Tutti:			
Pell	294	394	241
Prestiti	513	945	844
Altro	65	94	62
Totale	873	1433	1146

fonte: Clotfelter (1992, 103)

Tab. 6 Percentuale di matricole che beneficiano di assistenza per programma, 1978-86

Tipo di assistenza e reddito familiare (percentuale sulla soglia di povertà)	anno				
	1978	1980	1982	1984	1986
Pell					
0-100	37	49	37	33	34
101-200	24	22	32	28	28
200 +	7	14	10	6	9
borse istituzionali					
0-100	11	13	12	15	15
101-200	16	17	16	22	24
200 +	8	10	10	15	16
altre borse					
0-100	48	60	49	45	45
101-200	47	63	53	52	55
200 +	23	32	28	29	32
GSL Stafford					
0-100	6	14	19	21	21
101-200	9	21	29	33	36
200 +	6	21	17	20	21
altri prestiti					
0-100	14	25	28	28	27
101-200	22	37	40	43	45
200 +	12	31	25	27	28

Nota: il reddito familiare viene espresso in termini percentuali sulla soglia di povertà che corrisponde, per una famiglia di quattro persone, a 11000 dollari (dollari del 1988). Le categorie di reddito corrispondono a: fino a 11000 dollari, tra 11001 e 22000; oltre i 22000.

fonte: Clotfelter (1992, 104)

Tab. 7 Ammontare medio di borse di studio per studente per tipo di programma. Matricole in istituzioni private, distinti per categoria di reddito, anni 1974, 1980, 1984 (dollari 1988)

reddito	anno		
	1974	1980	1984
18140 o meno:			
federale	1618	1649	1108
altro	922	1384	1413
18140-36280:			
federale	590	887	483
altro	795	1428	1486
36280-54420:			
federale	207	368	152
altro	388	1139	1166
54420-90700:			
federale	143	147	51
altro	267	639	711
90700 e oltre:			
federale	33	49	25
altro	87	285	412
tutti:			
federale	490	640	365
altro	551	1056	1096

fonte: Clotfelter (1992, 105)

Nota: Le borse federali sono la somma delle borse BEOG-Pell e SEOG. Le altre borse comprendono quelle statali, istituzionali e altre.

Tab. 9 Tasse di iscrizione (in media), corsi quadriennali presso istituzioni pubbliche 1986-87 (in dollari)

Media nazionale	1414
Alte:	
Vermont	2942
Pennsylvania	2496
New Hampshire	2190
Virginia	2070
Ohio	1982
Basse:	
Texas	885
North Carolina	818
Wyoming	778
Oklahoma	757
Dist. of Columbia	634

fonte: U.S. Department of Education (1989, 283)

Tab. 10. Fonti di sostegno per tipo di istituzione, 1983 (in dollari)

	tipo di istituzione		
	privata 4 anni	pubblica 4 anni	pubblica 2 anni
A. Spese per studente	7292	5073	2448
B. Iscrizione	4394	1230	584
C. Sussidio istituzionale (A - B)	2898	3843	1856
D. Assistenza finanziaria per studente	2707	1226	538
E. Sussidio totale (C + D)	5605	5069	2394

Nota: il sussidio dei prestiti è stimato nel 30 per cento del valore nominale.

fonte: Clotfelter (1992, 116)