

Prestiti per studenti condizionati al reddito: Finanza pericolosa o gioco a somma positiva?*

Andrea Ichino

UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Daniele Terlizzese

EIEF & BANCA D'ITALIA

22 Novembre, 2011

Sommario

Questo saggio propone l'introduzione in Italia di prestiti condizionati al reddito futuro dei laureati (non prestiti a rata fissa) e ne valuta la sostenibilità finanziaria. L'intento della proposta è duplice: (*i*) aumentare la capacità di scelta degli studenti meritevoli, facilitando in particolare l'investimento in istruzione terziaria di quelli meno abbienti, altrimenti inibiti dall'incertezza dell'investimento; (*ii*) convogliare maggiori risorse agli atenei che le meritano, senza gravare sullo Stato, aumentando la qualità del sistema universitario italiano grazie alla pressione concorrenziale esercitata sugli atenei stessi dalle scelte degli studenti. La proposta ridurrebbe anche l'iniquità dell'attuale sistema di finanziamento pubblico delle università italiane, che comporta un trasferimento annuale di quasi 3 miliardi di euro dalle famiglie con reddito inferiore ai 40 mila euro a quelle con reddito superiore. Nel nostro schema sarebbero gli atenei, in piena autonomia, a decidere se accantonare una parte del loro Fondo di Finanziamento Ordinario a garanzia dei prestiti, ottenendo in cambio libertà di azione dal ministero e maggiori risorse dall'aumento delle tasse universitarie portate dagli studenti. Se, come crediamo, la proposta fosse in grado di migliorare la qualità dell'offerta formativa e le prospettive di reddito degli studenti, stimiamo che per garantire 50 mila prestiti sarebbe necessario un conferimento del 6.5% dell'FFO, a fronte del quale il sistema universitario otterrebbe un aumento netto di risorse pari al 13% dell'FFO stesso. Se i redditi dei laureati non dovessero modificarsi rispetto a quelli dei migliori studenti di un'università media, in rapporto all'FFO il conferimento necessario salirebbe all'8%, con un aumento netto di risorse pari all'11%.

*Ringraziamo Giovanni D'Alessio, Gianluca Fiorentini, Stefano Fiorin, Tullio Jappelli, Pietro Ichino, Giuseppe Migali, Michele Pellizzari, Fabiano Schivardi e Paolo Sestito per i commenti e i materiali che ci hanno dato nel corso della stesura. Abbiamo anche ricevuto utili suggerimenti dai membri del Gruppo 2003, dai lettori di Scienza in Rete, dai partecipanti al Seminario sull'Università del Partito Democratico tenutosi a Cagliari il 24 settembre 2011 e da alcuni membri della Rete 29 Aprile. Ringraziamo infine Paola Caselli, oltre che per i suoi commenti, per il contributo essenziale nella redazione dell'appendice sulle esperienze internazionali. Email: andrea.ichino@unibo.it; daniele.terlizzese@eief.it; daniele.terlizzese@bancaditalia.it

Indice

1	Introduzione e sintesi della proposta	4
2	Giustificazioni teoriche per il finanziamento pubblico delle università	9
2.1	Rendimenti e costi privati dell'istruzione	9
2.2	Benefici sociali dell'investimento privato in istruzione	10
2.3	Incertezza dell'investimento in istruzione e avversione al rischio	11
2.4	Come ridurre con un prestito gli effetti dell'incertezza e dell'avversione al rischio	13
3	Il finanziamento pubblico dell'università in Italia: inefficiente e iniquo	15
3.1	Inefficienza	16
3.2	Iniuità	22
4	La proposta	27
4.1	Articolazione della proposta nella sua versione “intermedia”	28
4.2	Simulazione della sostenibilità finanziaria della proposta in due scenari	35
4.2.1	Redditi come quelli dei laureati di una delle migliori università	37
4.2.2	Redditi come quelli dei laureati migliori di un'università media	41
4.2.3	Che conclusioni trarre dalle simulazioni?	43
4.3	Come avviare la proposta	44
5	Obiezioni alla proposta e nostre risposte	45
6	Differenze tra la nostra proposta e quella congiunta MIUR - MEF	52
7	Conclusioni	55
8	Appendici	57
8.1	Scelte di istruzione in condizioni di incertezza	57
8.2	Esperienze simili in altri paesi	59
8.2.1	Ammontare del prestito	60
8.2.2	I criteri di ammissibilità	61
8.2.3	Modalità e condizioni di rimborso	62
8.2.4	Il costo per la finanza pubblica	64
9	Bibliografia	65
10	Tabelle e Figure	66

Premessa

Una generazione di giovani “indignati” protesta nelle piazze d’Italia, giustamente preoccupata del conto che le generazioni precedenti le stanno lasciando da pagare. La finanza che, controllata in modo errato, ha reso possibile questo scarico di responsabilità, è oggetto di una critica radicale il cui rischio è di travolgere, insieme a eccessi ed errori, anche le opportunità che la finanza stessa può offrire. Un esempio è la richiesta di “non sostituire il debito privato al finanziamento pubblico dell’università”; la critica è rivolta alle proposte di introdurre prestiti universitari, simili a quelli disponibili in molti altri Paesi, che sono state avanzate di recente nel dibattito italiano, anche dagli autori di questo saggio, e che stanno prendendo corpo in un’iniziativa coordinata dei ministeri dell’Economia e dell’Istruzione.

In questo saggio spieghiamo perché il rifiuto delle opportunità offerte dalla finanza sarebbe sbagliato, proprio dal punto di vista delle giovani generazioni. L’introduzione della forma particolare di prestiti universitari qui analizzata non comporta di per sé una riduzione del finanziamento pubblico all’università (che peraltro, come mostreremo in dettaglio, è oggi in Italia molto meno equalitario ed efficiente di quanto si potrebbe pensare e si dovrebbe pretendere). Questi prestiti ampliano le opportunità di scelta per i giovani, rendendole indipendenti dalle condizioni economiche della famiglia d’origine. E sono disegnati in modo da non introdurre nel futuro dei giovani lo spauracchio di un rimborso insostenibile. Infine, aspetto non meno importante, consentono di far leva su nuove risorse e sulla capacità di scelta dei giovani per spronare le università a migliorare la propria offerta formativa.

Vogliamo prendere davvero sul serio le ragioni dei ragazzi che protestano, e per questo ci sforzeremo di usare argomentazioni rigorose e tutta l’evidenza disponibile a supporto delle nostre affermazioni. Questo renderà la lettura delle pagine che seguono più impegnativa di un confronto basato sulla contrapposizione di facili slogan e di pre-giudizi. Speriamo che, in compenso, essa sia più fruttuosa.

1 Introduzione e sintesi della proposta

È probabile che nessuno abbia da obiettare sulla desiderabilità di queste due caratteristiche di un sistema universitario ideale:

- che tutti gli studenti meritevoli e in grado di trarne profitto possano accedervi, indipendentemente dalla condizione economica della famiglia d'origine; questo non solo per un principio di equità sociale, ma anche per ragioni di efficienza: non è detto che il talento dei figli sia correlato al reddito dei genitori e non è quindi necessariamente efficiente, per la società, che abbiano maggiori possibilità di studiare i figli dei più ricchi;
- che gli atenei abbiano le risorse e gli incentivi per offrire una formazione di elevata qualità, tra cui gli studenti possano liberamente scegliere.

Né l'una né l'altra di queste caratteristiche è presente nel nostro Paese. Contrariamente a quello che molti pensano, il fatto che il finanziamento dell'università sia in Italia prevalentemente pubblico non realizza la parità di accesso tra gli studenti indipendentemente dalla provenienza familiare. Come dimostreremo, inoltre, far ricadere sulla fiscalità generale il finanziamento degli atenei comporta un trasferimento annuale di quasi 3 miliardi di euro dalle famiglie con reddito inferiore ai 40 mila euro a quelle con reddito superiore, a causa del differenziale di iscrizione all'università dei loro figli. Le aree di eccellenza nelle nostre università sono rare, come dimostrato dal fatto che sono pochissimi i ricercatori stranieri interessati a operare negli atenei italiani. Il finanziamento è stato, almeno finora, largamente scollegato da una valutazione della qualità, e gli atenei hanno avuto margini di manovra limitatissimi per organizzare la loro offerta formativa e gestire le loro risorse umane. Sotto questo profilo, l'impianto dirigista e “certificatorio” della riforma Gelmini non ha migliorato di molto le cose: pur introducendo i primi rudimenti di seria valutazione degli atenei, con l'Agenzia nazionale di valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR), il ministero continua a specificare troppo dettagliatamente che cosa gli atenei debbano fare, lasciando poco spazio ai comportamenti virtuosi che si vorrebbero incentivare.

Ma siamo ancora in tempo per una salutare iniezione di concorrenza all'università italiana. Ed è una fortunata coincidenza che questa iniezione, nel realizzare la prima delle due caratteristiche desiderabili sopra ricordate, ci consenta di fare significativi passi avanti anche sul fronte della seconda.

La chiave di volta è credere nei giovani e metterli nelle condizioni di esercitare una scelta consapevole, che porti maggiori risorse alle università capaci di offrire un servizio migliore. Si tratta di innescare un circolo virtuoso in cui

- (i) gli studenti più promettenti ricevono un finanziamento che, liberandoli dal vincolo delle risorse familiari, consenta loro di essere selettivi ed esigenti nella scelta dell'università;
- (ii) le università abbiano un incentivo ad attrarre quegli studenti e, per farlo, debbano migliorare la qualità della loro offerta didattica, anche assumendo (e pagando opportunamente) i professori migliori;
- (iii) la maggiore qualità dell'offerta didattica porti a una maggiore capacità dei laureati di inserirsi nel mondo del lavoro e a maggiori redditi;
- (iv) questi maggiori redditi consentano agli studenti di rimborsare il finanziamento iniziale.

Da un lato, quindi, si usa uno strumento finanziario per la sua finalità precipua: rendere disponibili oggi risorse che verranno prodotte domani. Poiché un'istruzione superiore di qualità spesso conduce a guadagnare redditi maggiori in futuro, appare equo che colui che beneficerà dei secondi sopporti i costi della prima. Il prestito allo studente risolve la potenziale contraddizione tra l'obiettivo di svincolare l'accesso agli studi universitari dal reddito familiare e quello di farne pagare il costo a colui che maggiormente ne beneficerà. Con un finanziamento, infatti, non sono i redditi correnti (dei genitori) a essere importanti, ma quelli futuri (del laureato). Detto altrimenti, il finanziamento ai giovani è un potente strumento equalitario, di emancipazione dalla famiglia d'origine: sostituisce la responsabilità e la capacità personale alla casualità dell'appartenenza familiare.

Dall'altro lato, l'aumento della capacità di scelta da parte degli studenti rappresenta quell'iniezione di concorrenza di cui l'università italiana ha bisogno, per affiancare e rafforzare l'impianto centralizzato di valutazione previsto dalla riforma Gelmini. Ci rendiamo conto che mercato e concorrenza non godono, in tempi recenti, di grande supporto popolare. E tuttavia essi offrono soluzioni più flessibili e capaci di adattarsi rapidamente a circostanze che cambiano, rispetto alla certificazione voluta dalla riforma. Inoltre, mentre il mercato è anonimo e difficilmente coartabile, la certificazione è riconducibile a soggetti ben identificati che possono subire pressioni esplicite o implicite talvolta irresistibili, oltre a sollevare l'ovvio problema di "chi valuta i valutatori". Infine, il mercato può essere controllato e corretto per assicurare che generi equilibri non solo efficienti ma anche equi. Il dirigismo centralizzato, invece, rischia spesso di generare rendite parassitarie nelle pieghe delle sue norme.

È un'operazione complessa, che richiede numerosi ingredienti.

Il primo, appunto, è un sistema di finanziamenti che i migliori studenti italiani, selezionati in base alla carriera scolastica e mediante un opportuno test nazionale da superare nell'ultimo anno delle superiori, possano utilizzare per pagare le tasse universitarie e il sostentamento

necessario per frequentare l’ateneo che ritengono migliore, anche lontano da casa. Il finanziamento non prevede un rimborso fisso e indipendente dal livello di reddito che lo studente avrà una volta laureato, come nel caso di un normale prestito bancario: il rimborso sarà invece una frazione stabilita a priori di quel reddito, e sarà dovuto solo se e quando il reddito superi una soglia minima. Il neolaureato che dovesse inizialmente guadagnare poco o solo saltuariamente, dovrà rimborsare molto poco (o nulla). La proporzionalità tra il rimborso e il reddito *a posteriori* dello studente rende il finanziamento radicalmente differente da un comune prestito e a rigore non sarebbe corretto usare questo termine per descriverlo (nella letteratura anglosassone si parla di *income contingent loans*, prestiti condizionati al reddito¹). Una volta però che sia chiara la differenza, potrà risultare conveniente, per economia di linguaggio, parlare di prestiti. L’importante è ricordare che questo tipo particolare di prestito riduce al minimo l’ansia che un debito prefissato potrebbe generare. D’altra parte, per un elementare principio di responsabilità nei confronti di chi eroga il finanziamento, e per evitare fenomeni di “selezione avversa”² e di “comportamenti opportunistici”³, sarà necessario compensare la variabilità dei rimborsi con la lunghezza del periodo in cui i rimborsi sono dovuti, al fine di garantire che alla fine dei conti, a parità di finanziamento ricevuto, l’ammontare rimborsato sia lo stesso: quanto più bassi saranno i rimborsi, tanto più lungo dovrà essere quel periodo; viceversa, chi avrà redditi elevati finirà prima di rimborsare il proprio debito.

Il secondo ingrediente ha una doppia faccia: da un lato, la possibilità per gli atenei di organizzare e offrire corsi di laurea di eccellenza; dall’altro, l’incentivo a farlo. La qualità degli attuali corsi di laurea, infatti, spesso non è tale da garantire ai futuri laureati di acquisire un reddito che giustifichi il tempo e le risorse investite nell’istruzione universitaria. Ma organizzare un corso di laurea di eccellenza costa, mentre nella situazione attuale niente garantisce all’ateneo che lo volesse fare le risorse necessarie. Gli atenei devono dunque avere l’autonomia per aumentare le tasse universitarie (in modo differenziato in relazione al reddito), chiamare i migliori docenti, anche dall’estero, con retribuzioni adeguate, acquistare attrezzature d’avanguardia senza vincoli burocratici. E l’incentivo a farlo sono le risorse addizionali che riusciranno ad attrarre convincendo gli studenti della bontà della nuova offerta formativa. Il valore dei corsi che grazie all’autonomia potranno essere disegnati non sarà legale ma reale: lo certificherà la scelta degli studenti che su di essi scommetteranno. E

¹Un’analisi esauriente è in Chapman (2006, 2009).

²Ossia, il fenomeno per cui solo gli studenti che meno si aspettano di poter restituire il prestito ne facciano domanda.

³Ossia, il fenomeno per cui una volta ottenuto il prestito gli studenti non facciano tutto ciò che possono (in particolare, non si impegnino sufficientemente nello studio) per essere in condizione di ripagare il prestito.

d'altra parte la scelta degli studenti porterà agli atenei maggiori risorse proprio per realizzare il salto qualitativo necessario.

Il terzo ingrediente è la disponibilità a investire sul futuro dei giovani, ad acquisire una vera e propria “partecipazione azionaria” sul reddito che essi produrranno, con il loro studio e il loro impegno. Per mobilizzare le risorse necessarie a questo scopo si può far leva, come ipotizzato nella proposta in via di definizione da parte dei ministeri dell'Economia e dell'Istruzione, sull'azione congiunta della Fondazione per il merito (FM), recentemente istituita con il Decreto sviluppo, e della Cassa depositi e prestiti (CDP), che raccoglie e gestisce il risparmio postale.⁴ Quest'ultimo può essere convogliato dalla CDP nel finanziamento della FM, la quale offre a garanzia i contributi che le sono conferiti. E la FM a sua volta eroga i prestiti agli studenti, utilizzando i rimborsi che da loro riceverà per rimborsare il finanziamento della CDP.

Per il tramite della CDP, dunque, la generazione dei padri investe in quella dei figli e dei nipoti. Naturalmente il finanziamento della CDP sarà un multiplo della garanzia che la FM offre, in relazione al rischio di mancata restituzione. Ma la tipologia di prestito descritta in precedenza, che modula il rimborso sul reddito futuro del laureato, rende molto meno probabile, rispetto a un contratto di debito standard (con rimborso fisso), il verificarsi di situazioni in cui il debitore non sia in grado di ripagare (cioè situazioni di *default*): questo aumenta il valore della garanzia offerta dalla FM e quindi il multiplo con cui la CDP può operare.

Un punto importante è che gli atenei stessi trovino conveniente conferire alla FM una parte del loro Fondo di finanziamento ordinario, e in particolare della quota “premiale” prevista dalla riforma del Ministro Gelmini: a fronte di questo conferimento la FM può ottenere dalla CDP un finanziamento molto più grande, con cui erogare prestiti che verranno utilizzati dagli studenti per iscriversi a un corso di laurea ritenuto eccellente. In questo modo un ateneo, combinando l'impegno di una quota relativamente modesta della propria dotazione con un'offerta formativa credibile, può disporre di fondi largamente superiori a quanto conferito, purché riesca a convincere i destinatari dei prestiti a iscriversi ai suoi corsi migliori.

Come già detto, si tratta di una costruzione complessa, i cui elementi si sostengono vicendevolmente. Solo atenei in grado di offrire corsi eccellenti riusciranno ad attirare studenti meritevoli, portatori dei fondi necessari per finanziare proprio quell'offerta formativa di qualità. La CDP potrà quindi finanziare con tranquillità la FM, per un multiplo elevato

⁴Vedi la proposta descritta in Dipartimento del Tesoro (2011), su cui torneremo nella sezione 6.

della garanzia da quest’ultima offerta, perché i prestiti andranno a finanziare un investimento in capitale umano effettivamente redditizio. Il ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) potrà concedere senza tema l’autonomia necessaria agli atenei che vogliono partecipare, perché saranno gli studenti stessi, con le loro gambe, a dire se gli atenei si saranno meritati la fiducia e l’autonomia ricevuta. Non ci saranno, a priori, atenei di serie A o B: tutti potranno partecipare a questo gioco a somma positiva, se sapranno sfruttare in modo convincente le risorse a loro offerte. Ma potranno anche andare avanti col vecchio sistema, se preferiscono. E, soprattutto, tutti gli studenti meritevoli, indipendentemente dalla condizione sociale, potranno accedere a questa scommessa comune con l’ateneo prescelto, sapendo che dovranno restituire il prestito solo se la scommessa sarà stata vinta e quindi il loro reddito lo consentirà.

Questo saggio esplora nei dettagli la proposta finora sinteticamente descritta. La sezione 2 analizza, in via preliminare, le ragioni teoriche di un finanziamento pubblico all’università, mettendo in evidenza come tra queste ci sia la necessità di assicurare gli studenti, almeno parzialmente, dai rischi insiti nell’investimento in istruzione superiore; l’introduzione di prestiti condizionati al reddito va precisamente in questa direzione. La sezione 3 esamina le caratteristiche del finanziamento pubblico dell’università in Italia, mostrando che esso è inefficiente e, cosa forse più sorprendente, profondamente iniquo; non sembra dunque sostenibile la posizione di chi vuole difendere l’attuale sistema di finanziamento pubblico in ragione della sua equità. La sezione 4 presenta i dettagli della proposta in una sua versione “intermedia”, che prescinde dalle articolazioni possibili dei vari parametri rispetto a quelli qui considerati, al fine precipuo di valutarne la sostenibilità finanziaria; simula quindi gli effetti sotto due ipotesi circa il reddito futuro dei laureati: uno scenario di base, che ritengiamo plausibile e logicamente coerente, e uno scenario più pessimistico. La sezione 5 passa in rassegna numerose obiezioni che potrebbero essere mosse alla nostra proposta e per ciascuna di esse presenta sinteticamente la nostra risposta. La sezione 6 esamina brevemente le differenze tra la nostra proposta e quella (in corso di definizione) disegnata dai ministeri dell’Economia e dell’Istruzione. Infine, la sezione 7 conclude, riassumendo i principali risultati. Una rassegna di alcune esperienze internazionali simili è contenuta nell’appendice 8.2.

2 Giustificazioni teoriche per il finanziamento pubblico delle università

La teoria economica suggerisce che, in assenza di esternalità⁵, il prezzo di un bene, anche se prodotto dallo Stato, dovrebbe per ragioni di efficienza essere pari al costo marginale necessario per produrlo.⁶ Quindi, la presenza di esternalità, ossia di benefici collettivi dell'istruzione di cui il potenziale studente non tiene conto al momento di decidere se continuare gli studi, potrebbe giustificare un sussidio pubblico a chi frequenta l'università. Questo sussidio ridurrebbe il prezzo al di sotto del costo marginale del servizio che lo studente riceve, differentemente da quanto accadrebbe per l'acquisto di un pranzo al ristorante, di un computer o di un'automobile, per i quali non sia previsto alcun sussidio. D'altro canto, anche in assenza di esternalità, se non fosse possibile assicurarsi completamente contro l'incertezza, l'ammontare di risorse investito in un progetto dal rendimento incerto, come l'istruzione terziaria, sarebbe tipicamente inferiore a quello efficiente.⁷ Anche in questo caso un sussidio pubblico sarebbe giustificato.

È quindi utile riflettere in via preliminare se e in quale misura queste ragioni effettivamente giustifichino il finanziamento pubblico dell'università nel nostro Paese.

2.1 Rendimenti e costi privati dell'istruzione

La decisione di aumentare il proprio livello di istruzione ha, per l'individuo che la prende, una serie di benefici: quelli più ovvi e più facilmente misurabili sono il maggiore reddito che così mediamente si ottiene, la maggiore probabilità di trovare un impiego e la maggiore stabilità dell'occupazione, oltre ovviamente al piacere dell'istruirsi in sé e per sé. Altri, di più difficile misurazione ma non necessariamente meno importanti, sono associati alla migliore capacità di gestire la propria salute, le proprie relazioni sociali, la propria partecipazione nella vita pubblica e civile, la stessa capacità di trarre godimento intellettuale o estetico da varie esperienze culturali.

⁵Con il termine esternalità gli economisti intendono qualsiasi effetto del comportamento individuale di un soggetto economico che sia rilevante per la collettività, ma di cui il soggetto non tenga conto nel decidere come comportarsi. Per esempio, nel decidere se vaccinarsi da una malattia trasmissibile una persona generalmente non tiene conto del fatto che la sua immunizzazione non ha solo il beneficio diretto di evitare la malattia, ma ha effetti positivi anche per le persone con cui entrerà in contatto. Vedremo meglio, nelle pagine che seguono, come questo concetto si applichi al caso dell'istruzione universitaria.

⁶Il costo marginale è il costo necessario per produrre una unità addizionale di un bene, in aggiunta a quelle già prodotte. Fino a che il ricavo marginale supera il costo marginale, è efficiente per la società aumentare la produzione del bene, poiché il beneficio che se ne trae è superiore al costo per produrlo.

⁷A questo stadio, l'affermazione nel testo risulterà presumibilmente oscura per molti lettori. Nel seguito proveremo a chiarirla.

Quella decisione ha anche dei costi: quello diretto, legato alle possibili rette per la frequenza ai corsi di istruzione, alle spese per i libri, il materiale didattico, i trasporti, il vitto e l'alloggio nel posto in cui il corso si tiene. E quello indiretto⁸, corrispondente al reddito che lo studente avrebbe potuto guadagnare andando a lavorare durante il periodo dedicato allo studio, reddito quindi al quale lo studente rinuncia per studiare.

La letteratura che misura questi costi e benefici è sterminata, e non è questa la sede per ripercorrerla. Per i nostri scopi è sufficiente richiamare alcuni dei risultati di una rassegna relativamente recente (Cingano e Cipollone, 2009). In Italia, il reddito medio percepito nell'arco della vita lavorativa da coloro che hanno un titolo di laurea specialistica è circa il 60% più elevato di quello di persone con un diploma di scuola superiore. Questo confronto, tuttavia, non tiene conto dei costi sostenuti per ottenere una laurea specialistica. Una misura più accurata, che tenga conto anche di questi costi, si ottiene calcolando il tasso di sconto che rende uguali il valore presente dei costi e dei benefici (privati) dell'istruzione terziaria: questa misura prende il nome di rendimento dell'istruzione.⁹ La stima per l'Italia, pur escludendo i benefici di più difficile misurazione menzionati in precedenza, supera il 10%. Per confronto, si tenga presente che il rendimento medio reale di un titolo azionario (per un periodo comparabile) è intorno al 5% e per un titolo di Stato è intorno al 2%. Questo confronto mostra che il rendimento di un investimento nella propria istruzione superiore è piuttosto elevato, se rapportato a possibili investimenti alternativi.

Se di questo rendimento gode la persona che ha deciso liberamente di effettuare l'investimento in istruzione che lo ha generato, non è chiaro perché lo Stato debba avere un ruolo in questa decisione, sussidiandola. Ci sono però, come già ricordato, due ragioni principali che possono giustificare un sussidio.

2.2 Benefici sociali dell'investimento privato in istruzione

La prima consiste nel fatto che un aumento del livello di istruzione ha benefici non solo per coloro che lo ottengono ma anche per i loro concittadini: una maggiore capacità di utilizzare la tecnologia o di innovare i processi produttivi aumenta la produttività collettiva; lavorare a fianco di qualcuno con una maggiore preparazione ha effetti positivi sulle capacità lavorative

⁸Che gli economisti chiamano “costo opportunità”.

⁹Per esempio, supponiamo per semplicità che la vita duri due periodi: il primo di studio e il secondo di lavoro. Se il costo dell'istruzione (diretto e indiretto) è pari a 100 nel primo periodo mentre il reddito (beneficio) conseguito nel secondo periodo è pari a 110, il tasso di sconto che rende uguali il costo corrente e il beneficio futuro attualizzato è quel valore r che risolve l'equazione $100 = \frac{110}{(1+r)}$; in questo caso si tratta di un tasso del 10%. In altre parole, ottenere 110 nel secondo periodo è equivalente a investire 100 nel primo periodo in un'attività che abbia un rendimento del 10%.

del gruppo; una società con un livello di istruzione più elevato ha tipicamente minore delinquenza, una migliore alimentazione e minori malattie, una più consapevole partecipazione politica. Questi, e altri effetti simili, sono ciò che gli economisti chiamano le esternalità (positive) associate all'investimento in istruzione. Tuttavia queste esternalità sono rilevanti solo se molti cittadini investono in istruzione, e comunque il singolo ne beneficia solo in funzione di quanto *gli altri* hanno investito, non in funzione del proprio livello di istruzione. Quindi, nel decidere quanto istruirsi il singolo tenderà a sottostimare i benefici dell'investimento in istruzione, perché considererà solo quelli privati e per lui direttamente rilevanti, non le esternalità generate per gli altri. E questo non perché il singolo sia egoista o poco lungimirante, ma proprio perché è singolo, e quindi l'effetto della sua singola azione è una goccia nel mare. Il risultato, però, è che il livello di istruzione scelto da ciascuno in modo non coordinato sarà troppo basso: sarà cioè inferiore a quello socialmente efficiente. Questa argomentazione fornisce una prima importante giustificazione del perché l'istruzione dovrebbe essere sovvenzionata dallo Stato, e obbligatoria almeno fino a un livello minimo.

Tuttavia, questi ragionamenti valgono per l'istruzione nel suo complesso, non necessariamente per l'istruzione terziaria. È possibile che gran parte delle esternalità generate dall'andare a scuola si ottengano già con il diploma di scuola superiore, o forse con la scuola dell'obbligo. Inoltre, l'evidenza empirica disponibile sulla dimensione degli effetti esterni dell'istruzione (e in particolare dell'istruzione terziaria) suggerisce che la differenza tra rendimenti privati e rendimenti sociali dell'istruzione sia piccola, cioè che sia modesto il valore di questi effetti esterni. Si tratta di una letteratura molto ampia, non priva di controversie e di risultati contrastanti. Ma, richiamando nuovamente la rassegna di Cingano e Cipollone (2009), le stime per l'Italia indicano una sostanziale uguaglianza tra rendimenti sociali¹⁰ e privati dell'istruzione.

2.3 Incertezza dell'investimento in istruzione e avversione al rischio

La seconda giustificazione per un sussidio statale all'istruzione terziaria riguarda la possibilità che, in assenza di una equa copertura assicurativa, l'incertezza sui benefici generati finisca per scoraggiare eccessivamente l'investimento in istruzione. Questa giustificazione è, a nostro avviso, particolarmente rilevante.

Intuitivamente, l'idea è la seguente. L'acquisizione di un'istruzione universitaria può

¹⁰La stima di Cingano e Cipollone riguarda in particolare i benefici sociali “produttivi”, cioè quelli che passano per effetti sulla tecnologia e l'uso dei fattori produttivi. Restano fuori dalla stima altri benefici sociali indicati nel testo (come quelli relativi alla gestione della salute, alla delinquenza, ecc.).

essere interpretata come un investimento dal rendimento incerto: il reddito che il laureato guadagnerà potrebbe essere elevato, e tale da giustificare pienamente il costo e la fatica degli anni di studio, ma potrebbe anche essere basso, insufficiente a compensare quel costo. Possiamo presumere che la prima eventualità sia nettamente più probabile della seconda, così che *in media* il reddito futuro del laureato giustifichi il costo dell'investimento, che risulterebbe perciò efficiente. Tuttavia, spesso le persone sono avverse al rischio e non basta, per convincerle a sopportare un costo certo oggi, che il beneficio futuro *in media* superi questo costo: il timore del risultato più sfavorevole “pesa” di più della speranza del risultato più favorevole. Sarebbero disposte, per eliminare questa incertezza, a rinunciare a una parte del risultato migliore, ottenendo in cambio una compensazione nel caso del risultato peggiore. In altri termini, sarebbero disposte a pagare per un'assicurazione. E se l'assicurazione fosse disponibile (a un costo ragionevole) l'investimento verrebbe fatto, perché l'incertezza del suo rendimento verrebbe compensata dall'assicurazione stessa. Se però questa non fosse disponibile (o se il suo costo fosse eccessivo), l'investimento potrebbe non essere fatto. Ma ciò sarebbe un peccato se, come già detto, il rendimento dell'investimento fosse in media maggiore del suo costo.

È ragionevole ipotizzare (ed è supportato dall'evidenza empirica) che l'avversione al rischio diminuisca al crescere della ricchezza familiare e del reddito. Possiamo quindi immaginare che in una popolazione costituita da famiglie con diversa ricchezza, in quelle più povere sia più frequente che i figli decidano di non studiare, anche se per loro sarebbe in media conveniente, solo a causa dell'incertezza dell'investimento, della loro avversione al rischio e dell'assenza di un'adeguata copertura assicurativa. Non solo: a parità di avversione al rischio, all'aumentare dell'incertezza sui rendimenti un numero sempre maggiore di studenti rinuncerebbe agli studi universitari a cominciare da quelli più poveri.

Quindi, in assenza di meccanismi assicurativi appropriati, il combinarsi di incertezza sui rendimenti di una laurea e di avversione al rischio ha due conseguenze rilevanti ai nostri fini. In primo luogo, inibisce investimenti in istruzione che invece sarebbero stati convenienti in assenza di rischio. In secondo luogo, inibisce questi investimenti soprattutto tra le famiglie più povere. Ossia le conseguenze sono negative sia in termini di efficienza, sia in termini di equità.

Segue da queste argomentazioni una giustificazione molto convincente per un sussidio pubblico all'istruzione terziaria che, riducendone il costo e quindi aumentandone il rendimento fino a renderlo sufficientemente attraente, avrebbe effetti benefici sia sul piano dell'efficienza sia sul piano della creazione di pari opportunità, indipendentemente dal reddito

familiare.

È però possibile dimostrare, e questo è il punto cruciale della nostra argomentazione, che prestiti condizionati al reddito futuro degli studenti (*Income Contingent Loans*) possono fornire, almeno in una certa misura, l'assicurazione contro l'incertezza dell'investimento universitario di cui gli studenti hanno bisogno per continuare con tranquillità gli studi dopo la scuola superiore, senza dover necessariamente ricorrere a un più costoso sussidio pubblico a fondo perduto.

2.4 Come ridurre con un prestito gli effetti dell'incertezza e dell'avversione al rischio

Nell'appendice 8.1 descriviamo un semplice apparato formale per mostrare in modo rigoroso come questo sia possibile. La lettura di questa appendice presuppone tuttavia una certa familiarità con alcuni concetti economici e strumenti matematici. Qui, invece, utilizziamo un esempio numerico che, pur senza alcuna pretesa di realismo, speriamo renda il ragionamento più semplice e intuitivo.

Immaginiamo uno studente che abbia finito la scuola superiore e debba decidere se iscriversi all'università. Dividiamo per semplicità in due periodi il suo orizzonte futuro: un primo periodo per la durata di un eventuale corso universitario e un secondo periodo per la vita lavorativa dopo la laurea. Trascuriamo la diversa lunghezza dei due periodi e assumiamo, sempre per semplicità, che il tasso di interesse sia nullo, così che valori monetari riferiti a momenti diversi nel tempo possano essere direttamente confrontati. Supponiamo che, abbandonando gli studi e iniziando a lavorare subito, lo studente possa, nell'arco della sua vita, guadagnare 40 in un lavoro poco qualificato. Inoltre, indipendentemente da quello che decide di fare, può godere di un contributo familiare pari a ulteriori 40. Quindi se non si iscrive all'università può contare con certezza su risorse totali pari a 80. Se, invece, si iscrive all'università deve sopportare un costo di 40 per la frequenza nel primo periodo, che può finanziare con il contributo familiare. Nel secondo periodo, la laurea porta a un lavoro qualificato e a un reddito che però è incerto: con una probabilità di $\frac{1}{2}$ (cioè del 50%) il reddito post laurea è 140; con la stessa probabilità, invece, qualcosa va storto (per esempio una crisi economica futura o una innovazione tecnologia che riduce il valore degli studi effettuati), e il reddito generato dalla laurea è solo 60. Quindi, nel caso di prosecuzione degli studi, le risorse che ha disponibili sono pari a 0 nel primo periodo (i 40 che riceve dalla famiglia sono assorbiti dal costo dell'università), mentre, nel secondo periodo, sono pari a 140 con probabilità $\frac{1}{2}$, e 60 con probabilità $\frac{1}{2}$. Quindi, complessivamente, sono in media pari a $\frac{(140+60)}{2} = 100$.

La scelta tra un reddito certo di 80 e una “lotteria” con valore medio 100, dipende naturalmente dalle preferenze personali, e in particolare dall’atteggiamento nei confronti del rischio. Se l’unica cosa che conta è il reddito medio (cioè se lo studente è neutrale nei confronti del rischio), allora iscriversi all’università è la decisione preferibile, perchè fa passare da un reddito totale (medio) di 80 a uno di 100. Se invece lo studente è avverso al rischio¹¹, la scelta non è scontata. Nel caso di avversione al rischio sufficientemente marcata, la decisione di iscriversi all’università verrebbe scartata: la certezza di un reddito modesto in entrambi i periodi sarebbe preferita alla prospettiva incerta di un reddito molto elevato nel secondo periodo unita alla certezza di una vita grama nel primo.

Supponiamo ora che uno studente che si iscrive all’università abbia accesso a un particolare tipo di prestito, in cui il rimborso sia proporzionale al reddito che si realizzerà, per la parte di reddito che ecceda una certa soglia (si tratta cioè di un *income contingent loan*). Con questo tipo di prestito lo studente riceve nel primo periodo un finanziamento di (per esempio) 40, impegnandosi a restituire nel secondo periodo la metà del reddito che supera 20¹²; restituirà quindi $60 (= \frac{1}{2} \times (140 - 20))$ nel caso di reddito elevato, cosa che avviene con probabilità $\frac{1}{2}$; restituirà invece $20 (= \frac{1}{2} \times (60 - 20))$ nel caso di reddito basso, di nuovo con probabilità $\frac{1}{2}$. Il rimborso in media è pari al finanziamento ricevuto ($\frac{60}{2} + \frac{20}{2} = 40$), quindi il contratto è attuariamente equo e chi ha dato il prestito allo studente è completamente soddisfatto.¹³ Lo studente avrà risorse complessive per 40 nel primo periodo (pari al contributo familiare, dal momento che il costo per l’università è finanziato con il prestito). Nel secondo periodo, dopo aver pagato il debito, avrà comunque risorse pari a 40 ($= 60 - 20$) nel caso in cui l’investimento universitario andasse male (con probabilità $\frac{1}{2}$); nel caso in cui andasse bene, con pari probabilità, avrà risorse pari a 80 ($= 140 - 60$). L’investimento negli studi universitari sarebbe quindi preferibile, indipendentemente dal grado di avversione al rischio perchè grazie al prestito lo studente non perde nulla se le cose vanno male e guadagna molto se vanno bene. E si noti che tutto questo accade senza bisogno di alcun sussidio da parte dello Stato.¹⁴

¹¹L’avversione al rischio è definita formalmente come la preferenza per un reddito certo nei confronti di una qualunque “lotteria” che abbia in media lo stesso valore. Si noti che questo non esclude che una lotteria con reddito medio sufficientemente più elevato del reddito certo possa essere preferita.

¹²Questa proporzione di restituzione non deve essere considerata come indicativa della proporzione che sarebbe necessaria in una applicazione concreta in Italia, per la quale si rimanda alle simulazioni più realistiche e complesse descritte nella sezione 4.2

¹³Nulla di sostanziale cambierebbe, salvo la maggiore complicazione, se introducessimo anche un interesse sul prestito. Stiamo inoltre assumendo che chi presta sia neutrale rispetto al rischio, cosa ragionevole per un intermediario finanziario in grado di contare sul fatto che, su un numero sufficientemente elevato di prestiti, le perdite si compensino con i guadagni.

¹⁴Con un contratto di prestito tradizionale, lo studente si impegna a ripagare 40 nel secondo periodo,

Possiamo quindi riassumere le principali conclusioni di questa sezione (anche tenendo conto dell’analisi formale presentata nell’appendice 8.1):

- (a) ci sono fondati motivi teorici per attendersi che il beneficio sociale dell’istruzione terziaria superi quello privato;
- (b) empiricamente, la differenza tra i due sembra però modesta (in generale, e in particolare per l’Italia); anche ammettendo che le stime disponibili non colgano per intero la dimensione del beneficio sociale, difficilmente la differenza tra questo e quello privato potrebbe giustificare un finanziamento quasi interamente a carico dello Stato;
- (c) d’altra parte, anche in assenza di esternalità, la natura rischiosa dell’investimento e l’assenza di mercati assicurativi perfetti giustificano una qualche forma di sussidio; le ragioni dell’efficienza si sposano in questo caso con quelle dell’equità;
- (d) per ovviare all’inefficienza causata dall’imperfezione dei mercati finanziari sembra tuttavia più efficace, o comunque meno costoso, un intervento basato su prestiti condizionati al reddito rispetto a un intervento fondato su un sussidio economico pubblico diretto.

Tenendo a mente queste considerazioni teoriche, passiamo, nella sezione seguente, a esaminare che dimensione e che forme prenda in Italia il finanziamento pubblico dell’istruzione terziaria. Vedremo che, anche senza volerne discutere la dimensione, le sue modalità di erogazione giustificano ampiamente un serio ripensamento, di cui la nostra proposta può essere un importante tassello.

3 Il finanziamento pubblico dell’università in Italia: inefficiente e iniquo

Nel 2009, ultimo anno per cui informazioni complete sono disponibili¹⁵, gli italiani hanno speso circa lo 0.8% del Prodotto Interno lordo per finanziare il sistema universitario pubblico. Di questa spesa, pari a circa 13 miliardi di euro, il 70% (9 miliardi) era coperto in varie forme dallo Stato e quindi finanziato dalla fiscalità generale; in particolare, 7.4 miliardi si riferiscono al Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), ossia alla parte del finanziamento pubblico che è più direttamente oggetto delle decisioni politiche. Circa il 30% (4 miliardi) era invece finanziato da privati. Una parte di questo finanziamento privato (1.7 miliardi,

indipendentemente dal valore del suo reddito. Questo lo lascia con 100 nell’ipotesi più favorevole, ma solo con 20 in quella più sfavorevole. Di nuovo, la preferenza o meno per l’iscrizione all’università dipenderebbe dal grado di avversione al rischio, e se questa fosse sufficientemente elevata lo studente sceglierrebbe di non iscriversi.

¹⁵I dati che seguono sono tratti dall’Undicesimo (e ultimo) Rapporto sullo stato dell’Università, redatto dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, ora sostituito dall’ANVUR, scaricabile dal sito <http://www.cnvsu.it/library/downloadfile.asp?id=11778>

13% del totale) veniva dagli studenti e dalle loro famiglie nella forma di tasse universitarie (incluse quelle per Master e Dottorati di ricerca);¹⁶ la legge impone che le tasse universitarie relative alle lauree triennali e specialistiche non possano superare il 20% dell'FFO¹⁷.

L'università italiana è dunque finanziata, in misura preponderante, con soldi pubblici. Tre domande vengono dunque naturali, anche alla luce delle considerazioni esposte nella sezione precedente: le ragioni teoriche menzionate sono tali da giustificare un finanziamento pubblico all'istruzione terziaria così significativo? Qualunque sia la quota di finanziamento pubblico appropriata, i soldi sono allocati alle università in modo efficiente e coerente con i risultati che si vogliono ottenere? A prescindere dalla sua efficienza, il finanziamento pubblico è erogato coerentemente ai principi redistributivi stabiliti dalla nostra Costituzione (Art. 53)?

Vedremo tra breve che la risposta alle ultime due domande è un sonoro e inequivocabile *NO*.

Questo rende per certi versi irrilevante la risposta alla prima domanda. Anche chi sia, come noi, convinto che non è opportuna una riduzione della spesa totale pubblica per l'università, di fronte alla palese inefficienza e iniquità dell'attuale sistema di finanziamento pubblico non può non porsi il problema di come riformarlo. La buona notizia, però, è che sembra possibile ridurre gli ostacoli all'investimento in istruzione terziaria posti dall'incertezza e dall'avversione al rischio, mediante una forma particolare di prestiti condizionati al reddito futuro, che non hanno un costo nullo, ma che, come vedremo, sono finanziariamente sostenibili in uno scenario plausibile. E, cosa altrettanto importante, sembra possibile reperire nuove risorse per l'università attraverso una sorta di “patto tra generazioni” che investa sui giovani e responsabilizzi coloro che trarranno i maggiori benefici da quell'investimento.

Ma prima di esporre in dettaglio come questo possa essere fatto, dobbiamo giustificare il perché di quel duplice e secco *NO* alla seconda e alla terza domanda.

3.1 Inefficienza

Dei 9 miliardi erogati dallo Stato nel 2009 come finanziamento pubblico al sistema universitario nazionale, 0.9 sono contributi speciali del MIUR, veicolati ad esempio attraverso i Progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN), mentre il grosso consiste nell'FFO, che come già detto ammonta per quell'anno a 7.4 miliardi. I restanti 0.8 miliardi derivano da

¹⁶Il resto del contributo privato viene da imprese o altri enti privati attraverso convenzioni, contratti o vendita di servizi.

¹⁷La lieve eccedenza rispetto al 20% dell'FFO è attribuibile alle tasse universitarie per Master e Dottorati di ricerca.

alienazioni di beni e altre voci minori. Sin dalla sua istituzione nel 1993 (Legge 573) l'FFO è sempre stata la voce principale del finanziamento universitario pubblico e quindi quella che deve essere più attentamente analizzata per valutarne l'efficienza. Rimane la voce principale anche negli anni più recenti, nonostante i tagli imposti dal Governo Berlusconi (−3.7% nel 2010; −7.4% nel 2011 e −12.5% come valore stimato per il 2012).

Capire come l'FFO sia stato determinato e soprattutto in base a quali criteri sia stato suddiviso tra i diversi atenei nel corso degli anni è tutt'altro che facile, dato il numero considerevole di interventi legislativi che lo hanno modificato e regolato nel tempo, rendendo difficile agli stessi dipendenti delle università capire che cosa il Governo voglia da loro!

Quanto segue è quello che noi abbiamo capito dai documenti disponibili e che ci induce ad affermare che il modo in cui lo Stato italiano finanzia i suoi atenei è profondamente inefficiente perché non alloca le risorse dove sarebbero più utili e dà incentivi distorti a chi opera negli atenei.

All'origine, il Fondo prevedeva una quota base e, per gli anni successivi, una “quota di riequilibrio” determinata in funzione di criteri ministeriali, stabiliti con parere del Consiglio universitario nazionale (CUN) e della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), relativi al costo standard di produzione dello studente e a obiettivi di qualificazione della didattica e della ricerca. La quota base per il primo anno, nel 1993, non fu però suddivisa tra gli atenei sulla base di un'analisi finalizzata a capire dove le risorse potessero essere meglio utilizzate; fu stabilita in proporzione al costo del personale sostenuto dagli atenei in quel momento. Quindi, fin dal suo inizio, la componente più rilevante del finanziamento pubblico al sistema universitario è stata segnata da un peccato originale, che la condanna a generare incentivi distorti e inefficienza: le università ricevono fondi prevalentemente in funzione della “spesa storica” per posti di lavoro e retribuzioni, così che chi ha assunto e speso molto in passato è premiato, mentre gli altri sono puniti.

Il messaggio dato agli atenei con questo inizio fu talmente ben recepito che il governo dovette correre ai ripari imponendo, nel 1997 (Legge 449, art. 51 comma 5), l'impossibilità di spendere più del 90% dell'FFO in salari e stipendi, pena il blocco del turnover al 35%. Ma ormai il danno era fatto: in un contesto in cui nessuno può essere licenziato e le retribuzioni possono solo aumentare in funzione dell'anzianità di servizio, la spesa per salari e stipendi può comprimersi solo grazie ai pensionamenti, combinati con forme volontarie o involontarie di blocco del *turnover*. Nonostante vari tentativi di espandere la quota dell'FFO non basata sul criterio storico, e quindi potenzialmente in grado di generare incentivi virtuosi¹⁸, circa il

¹⁸Il cosiddetto “metodo Giarda” fino al 2003, poi il modello CNVSU, e infine il Modello “Gelmini” dal 2009.

90% dell'FFO è sempre stato allocato in funzione di quanto ogni ateneo aveva speso per i suoi dipendenti l'anno precedente. Non si poteva fare altrimenti, una volta posto il principio assoluto della intoccabilità dei posti di lavoro e delle retribuzioni, indipendentemente da qualunque misura della *performance* individuale: se la quota dell'FFO determinata su base storica fosse stata ridotta, gli atenei non avrebbero saputo come pagare il loro personale. Ma altrettanto evidenti sono gli effetti distorsivi di una tale modalità di finanziamento: chi spende troppo, indipendentemente dal fatto che abbia speso bene o male, si vede premiato da un quasi completo rifinanziamento. Chi invece risparmia, riducendo le spese, avrà meno fondi l'anno successivo.

Non deve quindi sorprendere se gli atenei che hanno fatto uno sforzo per controllare la spesa ed evitare sprechi sono pochissimi e, comunque, quei pochi che hanno percorso questa strada hanno potuto farlo solo a patto di non toccare i posti di lavoro e le retribuzioni: tagliando quindi solo il resto delle voci di spesa. Nella media del sistema universitario pubblico il monte salari è aumentato di 5 punti percentuali tra il 2001 e il 2009, mentre le spese di funzionamento si sono ridotte di 0.7 punti percentuali e quelle per l'acquisizione e la valorizzazione dei beni durevoli di ben 6.8 punti percentuali. Nel 2009, il 79% delle spese degli atenei sono spese correnti per stipendi e funzionamento. Il 9.5% sono interventi a favore degli studenti. Solo il 6.9% sono investimenti in capitale. Il resto sono trasferimenti e oneri finanziari. Il sistema universitario pubblico è un colossale erogatore di posti di lavoro e retribuzioni per insegnanti e assistenti amministrativi che ormai quasi non hanno più nemmeno i soldi per comprare carta, penne e gessi per le lavagne ma che, almeno fino a ora, hanno potuto contare sulla certezza di non veder controllata da nessuno la propria *performance* individuale.

Sarebbe stato lecito attendersi che almeno il restante 10% dell'FFO, quello non attribuito su base storica, fosse strutturato in modo da generare incentivi virtuosi. Ma non è stato così prima del 2009 e la riforma Gelmini non sembra aver cambiato le cose in modo radicale e rilevante. Prima di questa riforma il modello disegnato dal Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (CNVSU) prevedeva che un terzo circa del fondo di riequilibrio fosse versato agli atenei in funzione del numero di studenti regolarmente iscritti. Un altro terzo doveva essere stabilito in funzione dei crediti formativi universitari (CFU) erogati e dei laureati pesati in base al ritardo nel conseguimento del titolo. Il restante terzo dipendeva invece dal potenziale di ricerca, misurato dalla numerosità pesata del personale assunto: docenti e ricercatori con peso pari a 1, assegnisti con peso pari a 0.6 e dottorandi con peso 0.8. Il potenziale di ricerca era ulteriormente corretto in base al successo dell'ateneo nell'attrarre

fondi di ricerca PRIN e di origine internazionale. Questi criteri possono sembrare in prima approssimazione ragionevoli ma nascondono in realtà effetti distorsivi e “gattopardeschi” su cui è bene riflettere.

Iniziando dal potenziale di ricerca, misurarlo con il numero di docenti e ricercatori avrebbe senso se questi ultimi facessero effettivamente ricerca. Purtroppo non esiste alcuna garanzia che questo accada: gli inglesi lo definirebbero *wishful thinking*. Alcuni studi empirici suggeriscono che il numero di professori effettivamente impegnati nella ricerca sia infatti in Italia relativamente basso.¹⁹ In ogni caso, questo indicatore induce le università a investire non tanto nel conseguimento di risultati *effettivi* della ricerca, quanto nel suo *potenziale* misurato, guarda caso, in termini di dipendenti. Di fatto, quindi, questo parametro genera un incentivo ad assumere personale, sostanzialmente identico a quello rilevante per il resto dell’FFO basato sulla spesa storica: un incentivo ad assumere molto curandosi poco della qualità degli assunti! L’unica concessione alla qualità, infatti, deriva dal dare qualche peso all’ottenimento di fondi PRIN, fondi che peraltro non sempre vengono vinti da progetti di ricerca di valore internazionale.

Il secondo criterio rilevante per la quota premiale riguarda i crediti formativi erogati. Sembra in effetti ragionevole finanziare maggiormente l’ateneo che offre tanti corsi, e in particolare corsi che forniscono agli studenti un numero elevato di crediti formativi. Ma anche in questo caso, il parametro è interamente quantitativo, senza alcuna considerazione per la qualità della formazione offerta. È vero che non basta semplicemente offrire un corso qualsiasi per incrementare questo parametro e ricevere più fondi. È necessario anche che il corso produca laureati e li produca in tempi il più possibile “brevi”. Tuttavia, per farlo basta fare corsi ed esami facili, promuovendo anche studenti che non lo meriterebbero. Ecco quindi che anche questo criterio, apprezzabile in prima approssimazione, rischia di generare incentivi distorsivi alla proliferazione di corsi di laurea facili e inutili o di bassa qualità, al solo scopo di aumentare i crediti formativi e quindi di ricevere una quota maggiore del fondo di riequilibrio. Questo incentivo ha puntualmente prodotto i risultati che ci si potevano attendere, fino al momento in cui il Ministro Gelmini ha provato a contenere l’esplosione dei corsi di laurea negli atenei italiani.

L’unico criterio del modello pre-Gelmini di determinazione della quota di riequilibrio che può aver creato incentivi moderatamente corretti è quello che prevede un’erogazione maggiore agli atenei capaci di attrarre molti studenti “regolarmente” iscritti (non fuori corso). Purtroppo, però, soltanto il 3% circa dell’intero FFO allocato a un ateneo è stato determi-

¹⁹Vedi Perotti (2008) e Gagliarducci (2005)

nato da questo indicatore fino al 2009. Non sorprende quindi che gli atenei abbiano fatto relativamente poco per attrarre un maggior numero di studenti con una migliore offerta formativa. Anche perchè le tasse universitarie che uno studente può conferire a un ateneo sono largamente insufficienti a coprire i costi che istruire quello studente comporta. L'effetto congiunto della ridotta importanza di questo indicatore nel fondo di riequilibrio e della impossibilità di finanziarsi per più del 20% con tasse universitarie, fa sì che non si generi una competizione virtuosa tra gli atenei.

Se il sistema pre-Gelmini era quindi largamente inefficiente per i motivi descritti, le cose non sono migliorate di molto con la riforma. La Legge 1 del 2009, con le integrazioni della Legge 240 del 2010, si limita ad affermare che una quota non inferiore al 7% dell'FFO, con progressivi incrementi negli anni successivi, debba essere ripartita in proporzione alla qualità dell'offerta formativa, alla qualità della ricerca scientifica e alla qualità, efficacia ed efficienza delle sedi didattiche. Ci sono in questa formulazione due interessanti passi avanti. La legge prefigura una riduzione progressiva della quota dell'FFO determinata su base storica rispetto ai periodi precedenti, anche se resta nel vago circa questa progressività; inoltre, viene per la prima volta menzionata in modo esplicito la parola qualità, distinta dalla quantità.

Ma la definizione concreta degli indicatori con cui misurare la qualità e l'effettiva applicazione dei loro effetti lascia molto a desiderare. Nel 2010, la quota premiale è stata pari al 10% dell'FFO, ossia più del minimo previsto dalla legge, ma il meccanismo di allocazione di questa quota è stato definito in modo molto complesso e tutt'altro che trasparente: già solo questa complicazione è destinata a ridurre la portata incentivante dello schema. Per quel che è dato capire, la qualità dell'offerta formativa ha contato per il 34% ed è stata determinata sulla base di due indicatori:

- Studenti iscritti regolari nell'anno accademico 2008/09 che avessero conseguito almeno 5 crediti nello stesso anno (pesati in modo diverso a seconda del tipo), con una ulteriore correzione legata alla sostenibilità dell'offerta formativa (rapporto tra docenti di ruolo e corsi di laurea proposti) e al contesto regionale (maggiori fondi a regioni con reddito familiare basso).
- Rapporto tra crediti formativi effettivamente acquisiti dagli studenti e crediti formativi teoricamente acquisibili nel 2008/2009 (in deviazioni dalla mediana per gruppo di riferimento).

Nella scelta di questi due indicatori è apprezzabile il riferimento al numero di studenti regolari ed effettivamente dediti allo studio e al superamento degli esami, ma tra le righe

rispunta surrettiziamente l'incentivo ad assumere un numero sufficientemente elevato di docenti, indipendentemente dalla qualità, per potere garantire la “sostenibilità dell’offerta formativa”. Inoltre, colpisce che in un indicatore che dovrebbe incentivare la qualità entrino in gioco parametri di tipo prettamente redistributivo come il reddito familiare delle regioni e il contesto di sviluppo locale. Infine la commistione di indicatori così disparati, con pesi chissà come stabiliti, non rende facile, per chi dovrebbe recepire l’effetto incentivante, decidere su quale di questi indicatori sia meglio agire. Per esempio, per migliorare il secondo parametro un ateneo potrebbe puntare a ridurre il numero di crediti teoricamente acquisibili invece che aumentare quelli effettivamente acquisiti. Non sono stati utilizzati gli altri due indicatori previsti nel disegno originario, ossia: la percentuale di laureati occupati a tre anni dalla laurea (dato peraltro non disponibile, poichè manca una seria anagrafe longitudinale degli studenti italiani che sia in grado di seguirli durante il loro percorso scolastico fino all’ingresso nel mondo del lavoro) e le valutazioni dei docenti da parte degli studenti. Suona un po’ sospetto che proprio questi due indicatori (i più nuovi e potenzialmente efficaci) siano quelli il cui utilizzo è stato rinviato, invece di essere quelli con cui misurare la qualità dell’offerta formativa in congiunzione con le scelte degli studenti.

Più soddisfacente è il modo seguito, nella riforma Gelmini, per misurare la qualità della ricerca (a cui è stato dato un peso pari al 66%, complementare al peso della didattica in rapporto al totale della quota premiale). A questo fine vengono considerati il numero di professori con voto positivo nelle valutazioni del PRIN, tenendo conto del fattore di successo dell’area di riferimento (peso = 0.35); i tassi di partecipazione ai progetti del Fondo per gli investimenti nella ricerca di base (FIRB; peso=0.15); i risultati della valutazione del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR; peso 0.3); e il successo nell’acquisizione di fondi europei (peso=0.2). Il ricorso a questi indicatori, soprattutto a quelli legati alla valutazione CIVR, è un passo avanti importante nel panorama italiano, ma la loro importanza relativa rispetto alla spesa storica è ancora troppo bassa per fare una differenza.

Per il 2011, al momento in cui scriviamo, non sono ancora stati determinati nei dettagli i parametri dell’erogazione dell’FFO: ultima e lampante prova dell’inefficienza con cui vengono finanziate le università in Italia, le quali a due mesi dalla fine del 2011 non conoscono ancora l’entità completa delle risorse su cui potranno contare. O meglio, sanno con certezza di poter contare su risorse sufficienti per poter pagare le intoccabili retribuzioni del personale. Il resto, e in particolare l’incentivo premiale, tutto sommato conta poco e non è un problema conoscerlo a fine periodo. Peccato che in questo modo il suo potere incentivante diventi

praticamente nullo.

In conclusione, il sistema di erogazione dell'FFO, ossia del veicolo principale attraverso cui lo Stato finanzia l'università pubblica, genera incentivi distorti ed è inefficiente per almeno 4 motivi

1. La quota preponderante del finanziamento, anche dopo la riforma Gelmini, dipende dalla spesa storica, in particolare da quella per il personale: questo incentiva a spendere tanto, non a spendere bene.
2. Anche nella parte “premiale”, almeno fino alla riforma Gelmini, sono stati surrettiziamente introdotti indicatori che hanno ulteriormente rafforzato l'incentivo ad aumentare la quantità, non la qualità della spesa in personale. Solo la riforma ha iniziato a introdurre, seppure in modo ancora limitato, alcuni importanti indicatori di qualità della ricerca e della didattica.
3. Il peso delle scelte degli studenti è sempre stato contenuto, frenando così una competizione virtuosa tra gli atenei per attrarre gli studenti più promettenti attraverso il miglioramento dell'offerta formativa. A questo effetto ha contribuito anche il tetto sulle tasse universitarie che non possono superare il 20% dell'FFO.
4. La quota premiale (prima chiamata di ri-equilibrio) è disegnata in modo complesso, poco trasparente e quindi difficilmente in grado di generare una effettiva pressione verso comportamenti virtuosi anche nei pochi casi in cui gli indicatori prescelti sono quelli giusti. E questo anche perché è difficile aspettarsi comportamenti virtuosi da chi viene informato solo a fine anno riguardo a come verrà valutato!

3.2 Iniquità

Oltre a essere inefficiente, il finanziamento del sistema universitario italiano è anche iniquo per l'effetto congiunto di due sue caratteristiche: in primo luogo, le tasse universitarie sono una frazione troppo modesta del costo effettivo totale e quindi, anche se sono differenziate per livello di reddito o ricchezza della famiglia d'origine, non consentono di graduare in modo adeguato (e progressivo) il contributo che ci si deve attendere da coloro che usufruiscono del servizio. In secondo luogo, i figli delle famiglie più benestanti frequentano l'università più dei figli delle famiglie meno abbienti. A chi obietta che questo accade in molti altri paesi (per esempio in quelli scandinavi) in cui le tasse universitarie sono addirittura pari a zero per tutti i cittadini, è ben rispondere subito che anche in quei paesi il finanziamento dell'università

pubblica è iniquo: lo slogan tipico dei partiti di sinistra, che invoca un’“università gratis per tutti”, non solleva obiezioni tra quelli di destra, che sentitamente ringraziano per il regalo offerto al loro ricco elettorato!

Nella Tabella 1 riportiamo i dati del Rapporto nazionale della Federconsumatori sui costi degli atenei italiani per il 2010.²⁰ Questo rapporto considera i due atenei con il maggior numero di iscritti in 9 regioni: tre al nord, tre al centro e tre al sud. Per quanto incompleto rispetto all’universo, questo campione ci sembra dare un quadro fedele della situazione nel complesso dell’università pubblica italiana. Anche prendendo la fascia massima, quella con un reddito ISEE superiore ai 30000 euro (che comprende meno del 20% dei contribuenti)²¹, l’ammontare delle tasse universitarie è, per la media nazionale, pari a 1750 euro (con oscillazioni tra 1220 euro al sud e 2300 al nord); il valore maggiore è rilevato in Lombardia, dove la spesa per iscriversi all’università raggiunge i 3085 euro all’anno, il minore in Puglia, dove la fascia più alta di reddito paga addirittura meno di 1000 euro.²² In ogni caso si tratta di una spesa largamente inferiore ai costi che lo Stato sopporta per uno studente universitario.

Riflettiamo bene su queste cifre: anche ammettendo che una famiglia con 30000 euro annui di reddito ISEE non debba pagare più del 10% del suo reddito per mandare un figlio all’università per un anno, perché famiglie con redditi ben superiori, per esempio oltre i 100000 euro, dovrebbero spendere una quota irrisoria delle loro risorse per investire nel capitale umano dei loro figli?

Inoltre, la struttura delle tasse universitarie è marcatamente regressiva. Considerando le medie nazionali del Rapporto di Federconsumatori, a un reddito ISEE di 3000 euro corrispondono tasse universitarie pari al 15.6%; per 8000 euro la tassa scende al 6.7%, scende ulteriormente al 5.8% per redditi di 15000, al 4.3% per redditi di 40000, fino a quasi annullarsi al crescere ulteriore del reddito.

Sia il fatto che le tasse universitarie sono basse, soprattutto per le famiglie abbienti che potrebbero spendere molto di più, sia il fatto che aumentino meno che proporzionalmente con l’aumentare del reddito, sono chiaramente motivi di preoccupazione circa l’equità del nostro sistema di finanziamento pubblico dell’istruzione terziaria. Tuttavia, il principale motivo per cui quest’ultimo è profondamente iniquo è un altro. Esso risiede nel fatto che finanziare con la tassazione generale (sia pure progressiva) un servizio di cui usufruiscono in misura preponderante le famiglie più ricche, i figli delle quali vanno all’università più che i figli delle

²⁰<http://www.federconsumatori.it>ShowDoc.asp?nid=20100915114452&t=news>

²¹http://web.mclink.it/MN8456/note_ricerca/isee_sole_24_ore.pdf

²²Probabilmente si ritiene scontato che nelle università pugliesi debbano iscriversi solo studenti di quella regione, il cui reddito procapite è generalmente più basso: una presunzione che va esattamente nella direzione opposta a quella auspicata dalla nostra proposta.

famiglie povere, può condurre, e nel caso italiano chiaramente conduce, a un trasferimento netto di risorse dai più poveri ai più ricchi. Ciò produce un risultato che è in contrasto con la progressività complessiva del sistema tributario, voluta dall'art. 53 secondo comma della nostra Costituzione. Questo risultato è così ovviamente inaccettabile che solo il fatto che non sia noto ai più ne giustifica la persistenza. È utile quindi illustrare, dati alla mano, la sua rilevanza.

Utilizzando l'indagine campionaria rappresentativa della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane (IBFI), relativa al 2008 (l'ultimo anno disponibile²³), possiamo calcolare i quartili della distribuzione del reddito di coloro che hanno almeno un figlio all'università.²⁴

- Tra le famiglie che hanno almeno un figlio all'università, il 25% più povero ha un reddito lordo inferiore o uguale a 40 mila euro annui, il secondo 25% ha un reddito compreso tra i 40 mila e i 65 mila euro, il terzo 25% tra 65 mila e 97 mila, il restante 25% ha un reddito superiore ai 97 mila euro.²⁵

In prima approssimazione, queste famiglie ricevono dallo Stato un trasferimento pari al finanziamento che lo Stato stesso eroga all'università (circa 9 miliardi di euro come abbiamo visto all'inizio della Sezione 3); naturalmente non si tratta di un trasferimento monetario, ma del valore隐含的 dei servizi di cui esse (e i loro figli) usufruiscono. Il 25% più povero di queste famiglie (il primo quartile), cioè quelle con reddito entro i 40 mila euro lordi annui, riceve dunque (indirettamente) il 25% dei 9 miliardi di finanziamento erogati dallo Stato, circa 2.2 miliardi. Altrettanto ricevono le famiglie negli altri tre quartili della distribuzione.

Il finanziamento dello Stato all'università proviene dalla tassazione generale. Iniziamo con il supporre che si tratti per intero della tassazione sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Rifletteremo poi sulle implicazioni delle altre forme di tassazione per questi conti. Come contribuiscono le famiglie con le loro tasse al finanziamento dei 9 miliardi erogati dallo Stato per l'università?

²³<http://www.bancaditalia.it/statistiche/indcamp/bilfait>

²⁴In linea di pricolo, il beneficio percepito dalle famiglie a seguito dell'avere dei figli all'università è approssimativamente proporzionale al numero di figli che la frequentano. Per semplicità prescinderemo nel seguito dal numero effettivo di figli che frequentano l'università, assumendo che ciascun 25% delle famiglie con almeno un figlio all'università benefici del 25% del servizio. La differenza nel numero medio di figli è tuttavia trascurabile (varia da 1.12 a 1.13, nei vari quartili della distribuzione), e semmai va nella direzione di rafforzare le nostre conclusioni.

²⁵L'IBFI rileva il reddito familiare al netto delle imposte, e la ricostruzione accurata dei redditi lordi richiederebbe un lavoro complesso per tenere conto della composizione familiare e della natura dei redditi: abbiamo invece fatto una ricostruzione approssimativa, assumendo che il reddito corrisponda per intero al reddito da lavoro dipendente di una persona singola. Questo rende anche il confronto con i dati sulle imposte, più avanti nel testo, soggetto a margini di approssimazione. La dimensione del fenomeno che verrà messo in luce è tuttavia tale da non essere messa in discussione da queste approssimazioni.

Possiamo rispondere a questa domanda guardando ai dati sull'IRPEF (netta) pubblicati dal Dipartimento delle Finanze (dati relativi al 2008).

- Tenendo conto della progressività della tassazione, coloro che percepiscono redditi fino a 40 mila euro lordi l'anno pagano circa il 54% del totale dell'imposta sul reddito. I contribuenti con reddito tra 40 mila e 65 mila ne pagano il 16%; quelli con reddito tra 65 e 97 ne pagano il 12%; quelli con reddito superiore a 97 ne pagano il restante 18%. Questa distribuzione riflette, naturalmente, la progressività dell'imposizione diretta: i contribuenti con reddito fino a 40 mila euro lordi sono circa il 93% dei contribuenti complessivi; il fatto che paghino (solo) il 54% dell'imposta è una misura, appunto, di questa progressività.

Le famiglie con reddito fino a 40 mila euro finanziano dunque, con le loro tasse, il 54% dei 9 miliardi di trasferimenti che l'università riceve ogni anno dallo Stato: pagano cioè all'università, indirettamente con le loro tasse, circa 4.9 miliardi ogni anno.

Supponiamo, per un momento, che l'università sia per intero finanziata dallo Stato, cioè che le tasse universitarie siano nulle, e chiediamoci se ci sia equilibrio, per i vari gruppi di famiglie, tra quello che danno all'università italiana e quello che ricevono.

- Abbiamo allora che le famiglie con reddito entro i 40 mila euro lordi l'anno ricevono circa 2.2 miliardi (il valore dell'istruzione di cui usufruiscono) e ne pagano circa 4.9 (il finanziamento dell'istruzione che ricade sulle loro spalle). Per ogni euro che pagano, ricevono indietro solo 45 centesimi. Di fatto, quindi, queste famiglie trasferiscono circa 2.7 miliardi l'anno (i 4.9 che pagano meno i 2.2 che ricevono) alle famiglie con reddito superiore ai 40 mila euro. Tra queste ultime, invece, quelle con redditi tra 40 mila e 65 mila ricevono un trasferimento netto pari a circa 0.9 miliardi; per ogni euro pagato, ricevono 1 euro e 53 centesimi. Quelle con reddito tra i 65 mila e i 97 mila euro ricevono poco meno di 1.2 miliardi; per ogni euro pagato, ne ricevono poco più di 2. Infine, quelle con reddito superiore a 97 mila euro ricevono circa 600 milioni; per ogni euro pagato ricevono indietro 1 euro e 36 centesimi.

Questi numeri danno una prima misura di quanto estremamente regressivo sia il finanziamento pubblico dell'università italiana. Questa misura va qualificata e corretta, per tener conto di un paio di semplificazioni adottate nel ragionamento.

La prima correzione riguarda l'ipotesi che le tasse universitarie fossero nulle. Esse non sono nulle, e sono maggiori per le famiglie più ricche. Quindi, attraverso le tasse universitarie,

le famiglie più ricche contribuiscono di più a finanziare l'erogazione del servizio di cui esse usufruiscono maggiormente. Questo potrebbe andare, in linea di principio, nella direzione di ridurre la dimensione del trasferimento iniquo sopra stimato. Tuttavia, come abbiamo già visto guardando ai dati del rapporto della Federconsumatori, le tasse universitarie incidono sul reddito in modo regressivo, e quindi semmai il trasferimento iniquo di risorse risulta ampliato. Più in dettaglio, da quel rapporto osserviamo che le prime 4 fasce di reddito considerate sono ricomprese nel primo quartile della distribuzione dei redditi per le famiglie che hanno figli all'università.²⁶ Non conosciamo i pesi relativi di queste 4 fasce, ma se facciamo l'ipotesi che ciascuna pesi ugualmente possiamo calcolare che le famiglie con reddito non superiore a 40 mila euro lordi paghino tasse universitarie, in media, pari a circa 760 euro. Tutte le altre pagano tasse universitarie di circa 1750 euro, ossia circa 2.2 volte superiori a quelle pagate dai meno abbienti. Questo vuol dire che degli 1.7 miliardi di finanziamento all'università che provengono dalle tasse universitarie, circa il 30% è pagato dal 25% più povero delle famiglie con figli iscritti. Ne consegue, quindi, un ulteriore peggioramento, seppure solo marginale, del “saldo” tra benefici e costi per queste famiglie: certo non un miglioramento.²⁷

Abbiamo poi trascurato il fatto che il finanziamento pubblico dell'istruzione terziaria viene anche da altre imposte, non solo dall'IRPEF. Ma a meno che queste non siano più progressive dell'imposta sui redditi (e non lo sono), l'argomento risulta, nuovamente, semmai rafforzato. Non vi possono quindi essere dubbi sul fatto che il finanziamento pubblico agli atenei, in congiunzione con gli attuali livelli di tasse universitarie pagate dagli studenti, implica un consistente trasferimento di risorse dai relativamente poveri ai relativamente ricchi, e quindi riduca surrettiziamente la progressività dell'imposizione fiscale in Italia.

L'idea quindi di far pagare una frazione maggiore del costo dell'università a chi la frequenta, differenziando naturalmente per reddito familiare, lungi dal rappresentare un attentato al diritto allo studio per i meno abbienti è il modo per evitare che siano questi ultimi a pagare l'università ai più ricchi, come oggi succede.

In conclusione, il modo in cui in Italia l'università è oggi finanziata (e lo stesso vale per i numerosi altri Paesi che fanno altrettanto) implica un trasferimento netto di risorse dai

²⁶Il confronto è approssimativo poiché la definizione di reddito ISEE è diversa da quella adottata nell'indagine della Banca d'Italia, ma le differenze non sono eccessive.

²⁷Possiamo misurare il valore totale del servizio universitario con la somma dei 9 miliardi messi dallo Stato e degli 1.7 miliardi messi dalle famiglie. Le famiglie con reddito fino a 40 mila euro lordi si “appropriano” del 25% di questo valore. Il costo che sopportano è dato dal 54% dei 9 miliardi finanziati con la tassazione generale, più il 30% degli 1.7 miliardi finanziati con le rette universitarie. Ovviamente, non è per loro un buon affare!

poveri ai ricchi, e toglie ai poveri ciò che la progressività voluta dalla Costituzione vorrebbe che loro legittimamente avessero.

Nella prossima sezione illustriamo i dettagli della nostra proposta, il cui fine è non solo di aumentare l'efficienza del sistema ma anche la sua equità.

4 La proposta

Come già detto, la nostra proposta ha il duplice intento di aumentare la capacità di scelta degli studenti, rendendola indipendente dalle condizioni economiche della famiglia d'origine, e di migliorare la qualità del sistema universitario italiano, grazie alla pressione concorrenziale esercitata sugli atenei dalle scelte degli studenti.

Nella situazione attuale gli studenti sono già teoricamente liberi di scegliere in quale facoltà andare, ma i costi di spostamento e soggiorno, da un lato, e la sostanziale equivalenza tra molti atenei, sancita ufficialmente da un titolo di studio che ha un valore legale uguale per tutti, rendono questa scelta, tranne che in rari casi, difficile e inutile. E infatti gli studenti italiani normalmente scelgono di frequentare l'università sotto casa.²⁸ Vogliamo invece che gli studenti non solo possano scegliere, ma abbiano anche motivi per farlo in base alla qualità delle proposte formative a loro offerte.

Affinché emergano proposte formative credibili e significativamente migliori di quelle attuali sono necessarie tre condizioni.

- È necessario reperire nuove risorse per gli atenei (senza aggravare i conti pubblici).
- È necessario che gli atenei abbiano l'incentivo a migliorare: la quantità di risorse a loro disposizione deve dipendere in modo significativo dalla qualità dell'offerta formativa.
- È necessario che gli atenei abbiano i margini di manovra per sfruttare le risorse che sono in grado di attrarre.

Quei pochi dipartimenti e facoltà che negli atenei pubblici hanno cercato di migliorare, sia sul piano della ricerca sia su quello della didattica, hanno avuto enormi difficoltà a farlo perché la loro autonomia organizzativa e gestionale era e continua a essere ridottissima nel ginepraio di vincoli imposti dal ministero. Questi vincoli, peraltro, sono la diretta conseguenza dell'assenza di incentivi e di valutazione. Proprio questa assenza impone al ministero di governare gli atenei in ogni dettaglio della loro vita quotidiana, chiudendo ogni margine di

²⁸Secondo il rapporto CNVSU, oltre l'80% degli studenti italiani è iscritto a università della propria regione che consentono di frequentare vivendo nella casa dei genitori

autonomia per timore che venga usato male. Ma l’esperienza delle economie pianificate ci ha dimostrato che la regolazione centralizzata non solo non riesce a produrre risultati efficienti, ma nemmeno riesce a impedire distorsioni inique e crea invece rendite parassitarie. Lo stesso è accaduto negli atenei italiani: la loro gestione centralizzata da parte del MIUR ha palesemente fallito i suoi obiettivi, mentre le rendite parassitarie si moltiplicano.²⁹

Dobbiamo quindi pensare a un sistema fondato su un principio radicalmente diverso, ossia dare agli atenei l’autonomia gestionale e organizzativa per potere fare buon uso delle risorse: non solo di quelle di cui già dispongono ma soprattutto di quelle che la nostra proposta può reperire. Senza questa autonomia è quantomeno dubbio che una gestione centralizzata e rigida del ministero possa migliorare la qualità degli atenei, indipendentemente dall’entità totale delle risorse erogate.

Autonomia però non vuol dire assenza di *accountability* nell’uso delle risorse. È anche necessaria una valutazione che consenta di ridurre le risorse a chi le usa male per convogliarle verso chi invece le usa bene. L’Agenzia nazionale di valutazione dell’università e della ricerca (ANVUR) avrà questo ruolo e i suoi primi passi sul fronte della ricerca sono incoraggianti. Ma al fianco dell’ANVUR, che è pur sempre un sistema di valutazione centralizzata degli atenei, è bene inserire un elemento di valutazione di mercato. E questo elemento può fondarsi sugli studenti, a cui la nostra proposta affida il compito di convogliare le risorse pubbliche in modo che giungano solo agli atenei che sapranno meritarsene.

Infine, è anche necessario porre termine all’inaccettabile iniquità dell’attuale sistema di finanziamento pubblico dell’università in Italia, che, come abbiamo visto, implica un enorme trasferimento di risorse dalle famiglie meno abbienti a quelle più benestanti. Per porre fine a questa iniquità è necessario consentire agli atenei di innalzare le tasse universitarie per coloro i quali si possono senza problemi permettere di pagarle. Al tempo stesso è necessario aiutare chi, senza sostegno, non riuscirebbe a frequentare l’università, anche se ne trarrebbe giovamento per sé e per la collettività.

Vediamo ora nei dettagli come questi obiettivi possono essere conseguiti.

4.1 Articolazione della proposta nella sua versione “intermedia”

In questa sezione descriviamo e giustifichiamo i parametri che definiscono la proposta. Per ogni parametro ipotizzeremo un unico valore di riferimento ma l’applicazione concreta della proposta potrà, e anzi in alcuni casi sicuramente dovrà, prevedere diversi valori per soggetti diversi nella popolazione. Per esempio, le simulazione che faremo nella sezione 4.2 sono

²⁹Vedi Gagliarducci et al. (2005) e Perotti (2008).

basate su un livello medio di tasse universitarie (7500 euro), ma l'applicazione concreta dovrà prevedere tasse universitarie diversificate a seconda del reddito della famiglia d'origine. In modo analogo, il tasso di interesse sul debito potrebbe essere diversificato a seconda dei redditi futuri; la soglia minima al di sotto della quale lo studente non è tenuto a rimborsare il debito potrebbe essere diversificata tra donne e uomini, al fine di tenere conto delle differenze di genere nei redditi, o tra materie tecnico scientifiche e materie umanistiche, al fine di tenere conto delle differenze di reddito atteso per le diverse discipline.

Purtroppo non abbiamo dati sufficientemente dettagliati per simulare in modo realistico i comportamenti degli individui che conseguirebbero da queste diversificazioni. Quello che invece possiamo fare, e allo stato attuale della discussione ci sembra la domanda più rilevante, è assumere un valore intermedio per ciascuno di questi parametri e simulare la sostenibilità economica della proposta. Nella misura in cui la diversificazione dei parametri sia poi effettuata in modo che i valori da noi assunti rimangano i valori medi per ciascun parametro, la nostra simulazione della sostenibilità economica rimarrebbe affidabile.

Con questa importante premessa procediamo ora a descrivere la proposta e i parametri che la definiscono (la Tabella 2 fornisce una sintesi numerica).

1. Tutti gli studenti che abbiano superato la maturità con una votazione superiore a 90 e/o abbiano conseguito una media superiore a 7.5 nei voti degli ultimi tre anni delle superiori, possono fare domanda per il prestito.³⁰ Non disponiamo di dati rappresentativi sulla carriera scolastica degli studenti italiani, ma i dati disponibili sui circa 400 mila studenti che hanno superato l'esame di maturità nel 2008 indicano che gli aventi diritto al prestito dovrebbero essere circa 50 mila, e quindi questo è il numero (massimo) di prestiti ipotizzato nelle simulazioni.
2. Il prestito può essere utilizzato solo per iscriversi agli atenei che aderiscono alla proposta nei modi descritti ai punti 13 e 14 di questo elenco (a cui si rimanda per una giustificazione).
3. Il prestito ha una durata potenziale di 5 anni per consentire agli studenti di conseguire sia la laurea triennale sia quella magistrale. Al primo anno di prestito gli studenti non dovranno avere età superiore ai 21 anni. Per mantenere il diritto al prestito, una volta iscritti a un corso di laurea, gli studenti dovranno essere in pari con gli esami e

³⁰In futuro, quando l'Invalsi avrà predisposto una prova standardizzata alla fine della scuola superiore, simile a quelle che esistono in molti altri paesi, questi criteri potranno essere integrati con i risultati della prova standardizzata.

avere una media superiore al 27. Questo criterio presuppone che gli atenei aderenti alla proposta modifichino le modalità di esame nel modo prevalente all'estero, che prevede una prova di esame immediatamente alla fine di ogni corso, con una sola possibilità di ripetizione, in caso di bocciatura o impedimento documentato a partecipare alla prima prova.³¹

4. Il prestito ha un ammontare annuo complessivo di 15 mila euro che possono essere utilizzati liberamente dallo studente per coprire le tasse universitarie, i libri, il materiale didattico, e ogni spesa necessaria per vivere lontano dalla casa dei genitori. Non deve essere previsto alcun controllo burocratico o amministrativo sulle modalità di spesa, dato che il superamento del requisito di *performance* minima agli esami (vedi punto precedente) costituirà la prova che il prestito è stato bene utilizzato.

L'ammontare ipotizzato del prestito è pensato per consentire allo studente di scegliere liberamente l'università che vuole frequentare, attenuando (se non eliminando del tutto) la rilevanza del *background* economico familiare per questa scelta. Fissando l'ammontare del prestito in modo indipendente dalle tasse universitarie che, nell'applicazione concreta della proposta, saranno differenziate in base al reddito familiare, si sta implicitamente fornendo un supporto maggiore, durante il periodo degli studi, ai ragazzi provenienti da famiglie più povere. Si noti peraltro che questo maggiore supporto verrà comunque rimborsato, nell'arco della vita (vedi oltre il punto 8 di questo elenco).

Abbiamo determinato l'ammontare del prestito sulla base delle seguenti ipotesi:

- spesa per vitto e alloggio di 800 euro al mese;
- 500 euro annui per libri e altro materiale didattico;
- 500 euro annui per trasporti e altre spese;
- 7500 euro di spesa (media) per tasse universitarie (vedi oltre il punto 14 di questo elenco);
- un contributo familiare medio di circa 3000 euro l'anno. Come in molti paesi, l'ammontare del prestito è pari alla differenza tra il fabbisogno finanziario (che sulla base delle ipotesi precedenti è di circa 18.000 euro) e il contributo familiare atteso. La nostra stima di 3000 euro è coerente con quanto ipotizzato in altri

³¹Si possono prevedere eccezioni in presenza di malattie o incidenti documentati

paesi (per esempio, è del 25% inferiore a quanto ipotizzato in Canada, in linea con la differenza del PIL pro-capite, espresso in PPP, tra l'Italia e quel paese).³²

5. Considerando un interesse del 2% reale, il prestito capitalizzato dopo 5 anni, ossia al momento della laurea, ammonta a circa 80000 euro.
6. Dato il numero (massimo) di prestiti all'anno (50 mila) e l'ammontare capitalizzato del prestito individuale, a regime il debito totale (massimo) accumulato da ciascuna coorte di nuovi laureati è di quasi 4 miliardi di euro.
7. Dopo la laurea, o l'abbandono degli studi se questi vengono interrotti prima della laurea, l'ex-studente inizia a rimborsare il debito accumulato attraverso un prelievo fiscale (addizionale rispetto alle normale imposizione sul reddito) pari al 10% su ogni euro guadagnato al di sopra della soglia minima di 15 mila euro lordi. Se lo studente frequenta un dottorato di ricerca dopo la laurea magistrale, il rimborso inizierà solo dopo il conseguimento del dottorato.³³ Quindi il rimborso a carico dell'ex-studente *non è una cifra costante o comunque indipendente dal suo reddito*. Al contrario, esso è pari a una frazione del suo reddito, se questo supera una soglia minima.
8. Oltre al prestito totale accumulato (vedi sopra il punto 5), lo studente è tenuto a rimborsare gli interessi maturati sulla parte che via via resta del prestito iniziale, calcolati al tasso annuo del 2% reale. Il prelievo continua dunque fino a quando la somma dei rimborsi annuali, scontati al tasso del 2% reale, è pari al prestito totale accumulato al momento della fine degli studi. Termina, ovviamente, in caso di morte dell'ex studente e per questo motivo la restituzione può essere incompleta (originare cioè *default*). Resta comunque la possibilità per l'ex-studente, se lo desidera, di rimborsare anticipatamente il debito, o versare una frazione superiore al 10% del proprio reddito, per ridurre i tempi di rimborso e la spesa per interessi.
9. Quindi, il finanziamento che gli studenti ricevono ha tre importanti caratteristiche:
 - gli ex-studenti pagano in proporzione al proprio reddito, e non corrono perciò il rischio che il rimborso ne assorba una quota esorbitante;
 - coloro che guadagneranno di più finiranno prima di rimborsare il proprio debito;

³²Per ulteriori dettagli sulle esperienze internazionali vedi l'appendice 8.2 e Chapman (2006).

³³Eventuali borse di studio per la frequenza a master e dottorati sono esenti dal prelievo.

- ciascuno resta responsabile del proprio debito, fino ad averne completato il rimborso, ma non subisce conseguenze se i suoi redditi non sono stati sufficienti, nel complesso, a ripagarlo in toto.
10. I prestiti agli studenti sono erogati dalla Fondazione per il merito (FM).³⁴ La FM ha una dotazione patrimoniale conferita dagli atenei che decidono di aderire alla proposta (vedi oltre il punto 13). A questa dotazione possono aggiungersi conferimenti di privati o dello Stato (qualora le condizioni della finanza pubblica lo consentissero). La dotazione patrimoniale della FM non è usata direttamente per effettuare i finanziamenti agli studenti, ma solo come garanzia a fronte del prestito. La Cassa depositi e prestiti (CDP), che raccoglie il risparmio postale, finanzia la FM per un multiplo del patrimonio della FM, che costituisce il collaterale offerto in garanzia. L'entità stimata di questo fattore di moltiplicazione dipende dal rischio di *default* sui prestiti e dalla frazione del prestito recuperato in caso di *default*; questi a loro volta dipendono da quali saranno i redditi dei laureati. Per calcolare questo fattore dobbiamo quindi attendere i risultati delle simulazioni descritti nella sezione 4.2.
11. Il prelievo fiscale effettuato sui redditi post laurea degli ex-studenti viene versato alla FM, la quale a sua volta rimborsa la CDP, secondo un piano d'ammortamento convenuto. Nel complesso la CDP riceve una somma che, scontata al momento dell'erogazione del prestito, è pari a quella che avrebbe ottenuto da un investimento della stessa cifra iniziale in un'attività che renda il 2% reale (in prima approssimazione possiamo ritenere che il 2% reale sia il rendimento associato a un'attività sostanzialmente priva di rischio).
12. Dato che il rimborso è modulato sulla capacità reddituale dell'ex-studente, in presenza di redditi molto bassi diventa molto lungo il periodo in cui avviene il rimborso. Potrebbe però succedere che il reddito sia nullo (o sotto la soglia minima) per un periodo di tempo così lungo da rendere sostanzialmente impossibile il recupero per intero del finanziamento nell'arco della vita (un esempio rilevante è quello di disabilità permanente o di morte prematura); si deve quindi prevedere, per ogni coorte di studenti, che una frazione dei finanziamenti non venga interamente restituita. Tale frazione è quella coperta dalla garanzia che la FM fornisce alla CDP. In altri termini, la garanzia va a coprire le perdite attese derivanti dal rimborso incompleto da parte di coloro che hanno i redditi più bassi. L'entità della garanzia necessaria può essere solo stimata

³⁴Vedi Dipartimento del Tesoro (2011).

sulla base di simulazioni come quelle illustrate nella sezione 4.2. La garanzia deve essere predisposta per ogni coorte di studenti che ricevono il prestito.

13. Gli atenei che lo desiderano possono aderire alla proposta impegnandosi a versare una quota del loro FFO nel patrimonio della FM. La quota minima da versare dipende da quanto grande deve essere il patrimonio della FM a garanzia dei prestiti. Questa garanzia dipende dalla frazione del prestito che ci si attende non venga rimborsata, che a sua volta dipende da quali saranno i redditi post laurea degli studenti grazie alla proposta. Anche per determinare la quota di FFO versata dagli atenei alla FM dobbiamo quindi attendere i risultati della simulazione descritta nella sezione 4.2. Alternativamente, dato un conferimento alla FM da parte degli atenei, il tasso di mancato rimborso ci consentirà di determinare l'ammontare di prestiti erogabili. In futuro, una volta superata la crisi finanziaria e ridotto il debito pubblico che blocca il Paese, il versamento nel patrimonio della FM potrà derivare da risorse pubbliche aggiuntive rispetto all'FFO base qui considerato.
14. A fronte del conferimento di una quota dell'FFO al patrimonio della FM, gli atenei che hanno aderito alla proposta ottengono:
 - piena autonomia nella gestione dell'offerta formativa e delle risorse umane, con particolare riferimento all'organizzazione dei corsi di laurea, all'assunzione di personale docente con contratti di diritto privato senza vincoli sulle retribuzioni offerte e le condizioni di lavoro, all'acquisto di materiale e attrezzature per la didattica e la ricerca;
 - la possibilità di aumentare le tasse universitarie, in modo differenziato al variare del reddito familiare degli studenti, senza superare i 7500 euro medi; la media è calcolata sulla distribuzione degli studenti dei precedenti tre anni.³⁵

Quindi, gli atenei in grado di proporre un'offerta formativa che convinca i destinatari dei prestiti a iscriversi ai loro corsi, se decidono di aderire rinunciano a una parte del loro FFO in cambio della possibilità di attirare studenti portatori di risorse maggiori. L'autonomia dagli attuali vincoli ministeriali deve essere finalizzata proprio a migliorare l'offerta formativa e la ricerca, anche mediante l'assunzione dei docenti e dei ricercatori migliori sul mercato internazionale.

³⁵Qualora si rendesse disponibile un modello statistico previsivo più affidabile di quello offerto dalla semplice considerazione degli iscritti degli ultimi tre anni, questo modello statistico andrebbe adottato per calcolare la tassazione media attesa.

La restrizione di cui al punto 2 di questo elenco, per cui i prestiti possono essere utilizzati solo per iscriversi agli atenei che partecipano alla proposta, è necessaria per rafforzare l'incentivo degli atenei a partecipare. Se infatti, specialmente in una prima fase, gli studenti destinatari dei prestiti non fossero sufficientemente esigenti nell'effettuare la propria scelta, anche un'ateneo che non partecipa potrebbe intercettare una parte della domanda addizionale indotta dalla disponibilità di prestiti; questo genererebbe dunque una sorta di dispersione che diluirebbe l'incentivo a partecipare. Restringendo la fruizione del prestito agli atenei partecipanti si evita questa dispersione.

Il risultato di queste disposizioni è che le prime università a partecipare avranno un incentivo molto forte, perché la concorrenza per attirare gli studenti destinatari dei prestiti sarà inferiore.

15. A regime, quindi ognuno degli studenti che riceve il prestito porterà mediamente all'università che avrà scelto un aumento di risorse pari alla differenza tra 7500 euro (livello medio delle tasse universitarie a seguito della proposta) e 1750 euro (livello medio nell'attuale situazione italiana³⁶). Se gli studenti che usufruissero del prestito fossero tutti i 50 mila potenzialmente individuati, per ognuno dei 5 anni di corso (triennale più magistrale), l'aumento di risorse totali originate dalle maggiori tasse universitarie ammonterebbe a quasi 1.5 miliardi di euro ($1.44 = (7500-1750) \times 5 \times 50000$). Per determinare l'eventuale aumento netto di risorse per gli atenei partecipanti, bisogna naturalmente sottrarre le risorse accantonate a garanzia dei prestiti da quelle portate dagli studenti attraverso le tasse universitarie addizionali. Potremo effettuare questa valutazione dopo le simulazioni della sezione 4.2.
16. Lo schema finora descritto genera in linea di principio la possibilità che un ateneo di bassa qualità proponga a "falsi studenti" un corso di laurea fittizio. L'ateneo potrebbe in questo modo ottenere le tasse universitarie pagate da questi studenti, i quali potrebbero invece godere dei 7500 euro rimanenti del loro prestito per 5 anni, sapendo che in futuro non dovranno restituire nulla se riusciranno a occultare i loro eventuali redditi e mantenerli sotto la soglia dei 15 mila euro. Si tratta di un'ipotesi estrema, che presuppone (oltre a una generalizzata malafede) una sostanziale inefficacia dell'accertamento fiscale, ma non è possibile escluderla. Per eliminare questo possibile incentivo perverso, è opportuno prevedere che gli atenei siano soggetti a un meccanismo "bonus-malus" di partecipazione al rischio di mancato rimborso: saranno responsabili per la parte di

³⁶Vedi la sezione 3.2.

mancato rimborso che risulti di almeno il 50% superiore a quella media prevista dalle simulazioni degli effetti della proposta.

4.2 Simulazione della sostenibilità finanziaria della proposta in due scenari

La prima e fondamentale obiezione che può essere mossa alla nostra proposta è che il reddito futuro dei laureati non sia sufficiente a rimborsare il debito da loro accumulato. Se questo fosse vero per una frazione rilevante dei laureati, la nostra proposta, almeno nella sua interezza, non sarebbe finanziariamente sostenibile. In questa sezione descriviamo delle simulazioni finalizzate a verificare se e sotto quali condizioni l'obiezione sia valida. Prima, però, di entrare nei dettagli è bene distinguere tra due possibili interpretazioni di questa obiezione. Se con essa si intende che il neolaureato potrebbe trovarsi in qualche periodo con delle rate di rimborso maggiori del suo reddito, l'obiezione non è fondata: il rimborso è proporzionale al reddito. In particolare, è basso proprio quando il reddito è basso ed è nullo per redditi sotto la soglia minima. Una seconda interpretazione è la seguente: i redditi complessivamente guadagnati nel corso della vita lavorativa dai laureati delle generazioni future non saranno sufficienti a garantire che una frazione elevata del prestito totale sia restituita, e quindi il patrimonio della FM posto a garanzia dovrà essere implausibilmente alto. In questa seconda interpretazione l'obiezione è potenzialmente fondata ed è da prendere seriamente in considerazione.

Valutarne la fondatezza è però intrinsecamente complicato, anche indipendentemente dalla limitata disponibilità di dati, poiché richiede la formulazione di un *controfattuale*: ossia di immaginare che cosa accadrebbe una volta che la nostra proposta venisse adottata. La proposta si giustifica infatti nella sua interezza proprio qualora metta in moto, mediante il meccanismo concorrenziale e il reperimento di risorse addizionali derivanti dall'aumento delle tasse universitarie, un miglioramento qualitativo degli atenei capace di generare un aumento dei redditi futuri dei neolaureati rispetto alla attuale situazione italiana. L'aumento delle tasse universitarie è funzionale a reperire le risorse addizionali necessarie per consentire l'incremento dei redditi, e viceversa solo questo incremento dei redditi giustifica un consistente indebitamento iniziale per pagare le maggiori tasse.

Non possiamo sapere oggi con certezza quale sarebbe l'aumento dei redditi che avrà luogo, ma possiamo formulare delle ipotesi. La nostra ipotesi di base, quella che riteniamo più ragionevole, è che i redditi saranno quelli che osserviamo già oggi tra i laureati di università italiane che assicurano un migliore inserimento nel mondo del lavoro: quelle che figurano ai

primi posti della classifica stilata dal Sole24ore.³⁷ Ipotizziamo cioè che i redditi rilevati per gli studenti di queste università siano rappresentativi della migliore situazione che potrebbe determinarsi grazie alla nostra proposta, proprio a seguito della pressione concorrenziale generata dalle scelte degli studenti e dall'apporto di nuove e maggiori risorse. In pratica, utilizzeremo i dati sui redditi dei laureati gentilmente forniti, con un vincolo di riservatezza, da una di queste università, che chiameremo “di riferimento”.³⁸

Naturalmente potrebbe essere – e questa è in effetti la nostra speranza – che la situazione sia ancora migliore: dopotutto, gli studenti che avrebbero accesso ai prestiti nella nostra proposta, essendo selezionati sulla base di criteri qualitativi stringenti, potrebbero essere migliori degli studenti medi dell'università di riferimento.

E tuttavia non possiamo escludere che, al contrario, il meccanismo concorrenziale da noi immaginato risulti poco efficace, o comunque che le prospettive di reddito dei futuri laureati siano determinate nel nostro Paese da una strutturale debolezza di domanda da parte del sistema delle imprese e da distorsioni corporative e familiistiche, e quindi che non verrebbero significativamente modificate da un miglioramento dell'offerta di forza lavoro qualificata.

In questo caso sembrerebbe più cauto, nel valutare la sostenibilità della nostra proposta, ipotizzare che i redditi dei laureati italiani rimangano simili a quelli attualmente osservati nel nostro Paese, così come per esempio descritti dall'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane (IBFI). Questa indagine riguarda un campione rappresentativo di circa ottomila famiglie, e contiene informazioni sui redditi individuali, sul livello di istruzione e, se rilevante, sulla data di laurea³⁹. Possiamo dunque interpretare i redditi rilevati in questa indagine come quelli dei laureati di una ipotetica università “media” Anche in questa ipotesi più pessimistica, tuttavia, la selezione iniziale degli studenti che hanno accesso al prestito tra quelli più meritevoli (si veda le sezione 4.1, punto 1) giustifica, riteniamo, la congettura che la distribuzione dei redditi futuri dei laureati che hanno usufruito del prestito preveda un “troncamento” della distribuzione rilevata nella IBFI, che ne escluda la coda inferiore⁴⁰.

Calcoleremo quindi, sotto due ipotesi relative ai redditi futuri dei laureati che etichetteremo come, rispettivamente, di base e pessimistica, il numero di anni necessari a rimborsare il prestito e, nel caso in cui il prestito non dovesse essere interamente rimborsato, la quota

³⁷Vedi <http://www.ilsole24ore.com/fc?cmd=document&file=/art/SoleOnLine4/Italia/2008/07/punteggi-universita.pdf?cmd=art>

³⁸ Per i limiti imposti dalla tutela della riservatezza, non indichiamo il nome dell'università considerata nella nostra analisi.

³⁹Per ovviare alla bassa numerosità campionaria e ridurre gli errori di misura, abbiamo considerate medie quinquennali, assumendo che il reddito rimanga costante all'interno di ciascun quinquennio. Per l'IBFI un'ulteriore approssimazione deriva dalla ricostruzione approssimativa dei redditi lordi (si veda la nota 25).

⁴⁰Torneremo tra breve su questa ipotesi per chiarirne i dettagli.

del debito iniziale che resta da rimborsare. La prima ipotesi (di base) è che la distribuzione dei redditi dei laureati e la sua modifica nel tempo all'aumentare del numero di anni dal conseguimento della laurea sia analoga a quanto osservato di recente per i laureati di una delle migliori università italiane (l'università “di riferimento”); la seconda (pessimistica) è che sia rappresentata dalla distribuzione rilevata nell'indagine della Banca d'Italia, senza la sua coda di sinistra (l'università “media”).

Prima di presentare i risultati delle simulazioni, è opportuno esplicitare un'assunzione metodologica rilevante comune ai due scenari (di altre assunzioni si darà conto nel seguito).

L'informazione di cui avremmo realmente bisogno riguarda il reddito che un laureato di oggi guadagnerà dopo x anni dalla laurea, per ogni valore di x (questa sarebbe l'evoluzione *temporale* dei suoi redditi). Per entrambi gli scenari, invece, l'informazione di cui (parzialmente) disponiamo è il reddito guadagnato “oggi”⁴¹ da uno studente laureatosi x anni fa (questa è la distribuzione *cross-sezionale* dei redditi). La differenza tra queste due misure (tipicamente la prima è superiore alla seconda) ha a che fare con la differenza tra l'evoluzione della produttività di un individuo durante la sua vita lavorativa e i differenziali di produttività tra individui diversi a seconda dell'età in uno stesso anno. Si potrebbero fare delle correzioni ai dati rilevati per cercare di tenere conto di questa differenza, ma la dinamica stagnante della produttività media in Italia negli ultimi due decenni suggerisce che la correzione non porterebbe a differenze significative. Inoltre, le valutazioni basate sui dati delle coorti osservate “oggi” portano semmai a sovrastimare i tempi necessari al rimborso, introducendo un opportuno elemento di cautela nella nostra analisi. Per questi motivi, nelle simulazioni assumeremo che la differenza tra le due evoluzioni (temporale e cross-sezionale) sia nulla.

4.2.1 Redditi come quelli dei laureati di una delle migliori università

Nello scenario di base, come già detto, ipotizziamo che i redditi lordi dei laureati che dovranno restituire il prestito abbiano la stessa distribuzione dei redditi lordi osservati nel 2004 per gli ex studenti della nostra università di riferimento che abbiano conseguito la laurea negli anni precedenti.⁴²

In pratica, immaginiamo che l'evoluzione dei redditi di questi ex studenti al trascorrere degli anni dalla laurea possa essere descritta in modo sintetico da tre profili di reddito. Il primo profilo corrisponde al reddito dell'individuo che, in ciascun anno dalla laurea, ha un reddito inferiore a quello del 75% degli ex studenti laureati nello stesso anno. In termini

⁴¹Vedremo tra breve che i dati disponibili riguardano il recente passato, non esattamente l'oggi.

⁴²Vedi la nota 38

tecni, questo profilo corrisponde al 25esimo percentile della distribuzione dei redditi per anno di distanza dalla laurea, e lo consideriamo come rappresentativo di quella frazione di ex studenti per cui l’investimento universitario ha dato risultati relativamente peggiori; lo potremmo chiamare il Sig. 25. L’andamento temporale di questo profilo è illustrato graficamente nel pannello in alto a sinistra della Figura 1 (variabile y). A un anno dalla laurea questo ipotetico ex-studente ha un reddito lordo di 7500 euro annui, che cresce nel corso della sua vita fino a circa 47000 euro dopo 40 anni.⁴³ Il profilo di reddito corrispondente al 50 percentile – la Sig.ra 50 – descritto nel pannello in alto al centro della Figura 1 (variabile y) coglie i redditi post laurea degli studenti il cui investimento universitario ha prodotto risultati intermedi, e passa da quasi 16000 euro lordi dopo un anno fino a poco più di 80000 euro lordi dopo 40 anni dalla laurea. Infine per cogliere l’andamento dell’investimento universitario di maggiore successo consideriamo l’evoluzione del reddito corrispondente al 75esimo percentile della distribuzione (il Sig. 75, pannello in alto a destra nella Figura 1, variabile y), che parte da circa 24000 euro lordi a un anno dalla laurea per crescere fino a 158000 euro lordi dopo 40 anni.

In realtà i dati a nostra disposizione per l’università di riferimento hanno una profondità storica limitata: non sono infatti disponibili informazioni sui redditi di coloro che si sono laureati più di 11 anni prima del 2004. Per ovviare a questo limite e stimare profili reddituali della durata di 40 anni, abbiamo utilizzato i dati rilevati per l’università “media” nell’IBFI della Banca d’Italia (quella su cui è basato lo scenario descritto nella Sezione 4.2.2), ricostruendo all’indietro quelli relativi ai laureati dell’università di riferimento. Abbiamo quindi ipotizzato che si sia mantenuto costante nel tempo il rapporto osservato tra le due serie nella finestra temporale più lontana dalla laurea che esse hanno in comune. In particolare, il rapporto tra i redditi dei laureati dell’università di riferimento e quelli rilevati nell’IBFI, per la media degli anni 9-13 di distanza dalla laurea⁴⁴, è relativamente costante per il primo, secondo e terzo quartile della distribuzione, con un valore pari a 1.6.⁴⁵ Abbiamo quindi estrapolato all’indietro le serie relativa all’università di riferimento utilizzando i dati rilevati nell’indagine IBFI, moltiplicati per 1.6.

Vale la pena di notare che la scelta, per tutti i profili, di una vita attesa utile per il rimborso del prestito di 40 anni è cautelativa. Se immaginiamo che il prelievo fiscale per la restituzione non termini con la fine della vita lavorativa attiva, ma continui anche

⁴³La profondità storica dei dati a nostra disposizione per l’università di riferimento è più limitata; si veda oltre, nel testo, l’ipotesi fatta per calcolare i redditi fino a 40 anni di distanza dalla laurea.

⁴⁴ Per i dati dell’università di riferimento si tratta in realtà degllla media degli anni 9-11 dalla laurea.

⁴⁵Per trasparenza, si tenga presente che non abbiamo considerato l’effetto dell’inflazione tra il 2004 (dati Futura) e il 2008 (dati IBFI), ma si tratta di un effetto relativamente modesto.

durante gli anni della pensione (ovviamente solo se il reddito da pensione è superiore alla soglia minima di 15000 euro), il limite dei 40 anni è probabilmente troppo restrittivo, data l'attuale speranza di vita (a 25 anni, pari a circa 55 anni), e ancora di più tenendo conto dei miglioramenti attesi nei decenni a venire. Allungare il periodo potenziale di rimborso oltre i 40 anni migliorerebbe, chiaramente, la sostenibilità finanziaria della nostra proposta. Limitare i calcoli a un orizzonte di 40 anni introduce perciò un elemento di cautela nei nostri risultati.

Un vantaggio dei dati dell'università di riferimento deriva dal fatto che la loro origine è nei dati ufficiali delle dichiarazioni dei redditi. Quindi si tratta esattamente di quei redditi dichiarati che l'Agenzia delle entrate dovrebbe utilizzare, in una eventuale applicazione della proposta, per calcolare il prelievo ai fini del rimborso del prestito. È possibile che questi redditi siano inferiori a quelli reali a causa di evasione fiscale, ma al fine di simulare la sostenibilità finanziaria della proposta i redditi da usare sono proprio quelli che non includono quanto viene sottratto al fisco. Detto questo, nella misura in cui il nostro paese migliori la sua capacità di combattere l'evasione fiscale, la sostenibilità della nostra proposta ne sarebbe ovviamente aumentata.

Oltre ai profili di reddito, la Figura 1 e la Tabella 3 descrivono i risultati che la nostra proposta produrrebbe in questo scenario. Nei tre pannelli superiori, la linea continua orizzontale in grassetto (P) corrisponde al prestito totale cumulato, attualizzato al momento della laurea, che lo studente deve ripagare (poco meno di 80000 euro, normalizzato a 100; le altre linee nei pannelli superiori sono espresse in percentuale del prestito totale). La linea r costituita da tratti e punti, corrisponde al prelievo che in ogni dato anno l'Agenzia delle entrate farà dal reddito di ciascun studente. La linea R , tratteggiata, corrisponde infine al rimborso cumulato che lo studente ha versato fino all'anno corrispondente in ascisse.⁴⁶ Anche questa variabile è attualizzata al momento della laurea in modo da essere confrontabile con il prestito totale. In particolare, quando il rimborso cumulato R raggiunge il prestito totale P il debito dello studente si estingue. I pannelli inferiori della Figura 1 descrivono il prelievo effettivo subito in ciascun anno dallo studente, definito come il rapporto percentuale tra r e y . Questo rapporto è sempre inferiore al 10%, valore a cui tende come limite, dato che solo i redditi dello studente superiori alla soglia minima di 15000 euro sono soggetti al prelievo. Quindi, per esempio, il rapporto è pari a zero nei primi 4 anni dopo la laurea per il Sig. 25 e raggiunge il 6.8 % dopo 40 anni. Alla fine della sua vita, però egli non avrà rimborsato interamente il prestito e la differenza verticale tra P e R dopo 40 anni misura la frazione del

⁴⁶Se indichiamo con r_t il prelievo effettuato nell'anno t , e indichiamo con 0 l'anno da cui incomincia il prelievo, vale l'equazione $R_t = \sum_{j=0}^t \frac{r_t}{1.02^{j+1}}$

debito non ripagato. Il prelievo, invece, è subito pari al 3.7% per il Sig. 75 e cresce fino al 7.8% dopo 19 anni, ossia fino all'anno in cui egli ha restituito il prestito integralmente. Per i restanti venti anni la percentuale di prelievo scende a zero, come illustrato dal pannello in basso a destra.

La Tabella 3 riassume i risultati rilevanti per valutare la sostenibilità della proposta in questo scenario. Ipotizziamo che la popolazione dei laureati che usufruirà del prestito sia costituita in parti uguali da ex-studenti corrispondenti ai tre profili illustrati, un terzo ciascuno.⁴⁷ Il Sig. 25 dopo 40 anni deve ancora restituire il 36% del debito. La Sig.ra 50 restituisce invece l'intero debito in 29 anni, così come completo è il rimborso del Sig. 75, a cui bastano invece 19 anni. Ne consegue che il tasso percentuale medio di mancato rimborso sull'intero prestito erogato dalla FM è pari al 12% ($= \frac{1}{3}36\%$). Questa dunque è la quota dei prestiti erogati che deve essere conferita alla FM per garantire il rimborso alla CDP.

Immaginiamo allora un ateneo che abbia un FFO di circa 100 milioni di euro, approssimativamente pari a quello medio delle università italiane. Supponiamo inoltre che conferisca una frazione pari al 5% di questo FFO (5 milioni) al patrimonio della FM, a garanzia del possibile mancato rimborso. A fronte di questa garanzia potrebbero essere erogati prestiti per un ammontare complessivo pari al 41.7% del suo FFO ($= \frac{0.05}{0.12}\%$), che corrispondono a $n = 523$ prestiti erogati a regime ($n = \frac{0.05 \times FFO}{79622}$), circa 100 per ognuno dei 5 anni di corso. Si noti che ciascuno di questi prestiti corrisponde a 5 rate annuali, e quindi va confrontato con le tasse universitarie che arrivano all'ateneo da parte degli studenti iscritti ai 5 anni di corso. Le tasse aggiuntive sarebbero dunque $n \times (7500 - 1750) \times 5$, circa 15 milioni. Mettendo insieme queste due espressioni è facile calcolare che, in rapporto al suo FFO, a fronte dell'iniziale conferimento di una quota del 5% l'ateneo otterrebbe risorse aggiuntive pari a circa il 15% ($= 5\% \times \frac{1}{0.12} \frac{5(7500 - 1750)}{79622} \cong 5\% \times 3$). L'incremento netto di risorse sarebbe dunque pari, per questo ateneo, al 10% del suo FFO (nell'ipotesi che gli studenti che usufruiscono dei prestiti si iscrivano tutti all'ateneo in questione).

Per garantire 50 mila prestiti potenziali per ciascuna coorte di studenti, con calcoli analoghi possiamo determinare quale dovrebbe essere il conferimento necessario da parte del sistema universitario nel suo complesso, e quale sarebbe conseguentemente l'incremento

⁴⁷Il laureato che corrisponde al 25mo percentile della distribuzione dei redditi ha, per definizione, il 25% della popolazione dei laureati alla sua “sinistra”, cioè con un reddito inferiore o uguale. Potrebbe dunque risultare naturale attribuire a quel profilo di reddito il peso di $\frac{1}{4}$. Gli attribuiamo invece il peso di $\frac{1}{3}$, in modo prudentiale, per tenere conto del fatto che i laureati con reddito inferiore riusciranno a rimborsare una frazione inferiore del debito, e che avranno difficoltà di rimborso completo anche i laureati con reddito marginalmente superiore a quello del 25mo percentile. In altri termini, consideriamo i risultati per il laureato del primo quartile come rappresentativi del primo terzile della distribuzione dei redditi.

to netto di risorse. La somma totale prestata per coorte, a regime, sarebbe pari a circa 4 miliardi di euro l'anno. Con un tasso di mancato recupero del 12%, quasi 480 milioni non verrebbero (alla fine) ripagati. La garanzia per questi prestiti, da aggiungere al patrimonio della FM *per ogni coorte*, dovrebbe essere pari a quella cifra e quindi a essa dovrebbe corrispondere la quota di FFO che gli atenei dovrebbero complessivamente versare ogni anno per aderire alla proposta e rendere finanziariamente sostenibile l'erogazione dei 50 mila prestiti da parte della CDP attraverso la FM: si tratta di quasi il 6.5%. A fronte di questa riduzione del 6.5%, tuttavia, le risorse a disposizione degli atenei originate dalle tasse universitarie portate dagli studenti aumenterebbero di quasi 1.5 miliardi di euro (per la precisione, $1.44 \text{ miliardi} = (7500 - 1750) \times 5 \times 50000$), che corrispondono a un aumento del 19.5% dell'FFO (come in precedenza calcolato, questo valore corrisponde a 3 volte il conferimento iniziale). L'effetto complessivo, al netto della garanzia versata alla FM, sarebbe dunque di aumentare l'FFO di circa il 13%, ossia di 960 milioni di euro.

Alla luce di questi risultati, ci sembra di poter affermare che nello scenario di base la nostra proposta risulterebbe ampiamente sostenibile dal punto di vista finanziario, generando un aumento non trascurabile delle risorse a disposizione degli atenei. E l'aumento sarebbe ancora più grande per quegli atenei che, risultando maggiormente convincenti, riuscissero ad attirare un numero più elevato di studenti. Come già detto, i parametri su cui la simulazione è basata possono essere differenziati in molteplici modi per ottenere gli ulteriori effetti redistributivi che il governo riterrà utile conseguire.

Passiamo quindi a esaminare che cosa invece potrebbe accadere nello scenario pessimistico.

4.2.2 Redditi come quelli dei laureati migliori di un'università media

Nello scenario pessimistico facciamo l'ipotesi che la nostra proposta non riesca a generare un incremento di qualità degli atenei tale da aumentare i redditi dei laureati rispetto alla situazione attuale; assumiamo quindi che l'evoluzione dei redditi dei laureati rimanga uguale a quella dei laureati osservati nell'Indagine sui bilanci delle famiglie (IBFI) della Banca d'Italia nell'ultimo anno disponibile, ossia il 2008⁴⁸. Possiamo interpretare tali redditi come quelli dei laureati di un'università italiana “media”. Non dobbiamo però trascurare il fatto che *i laureati che usufruirebbero del prestito* non sarebbero un campione casuale dell'attuale popolazione degli studenti italiani, poiché sarebbero solo quelli accademicamente più meritevoli, selezionati come indicato in precedenza nel punto (1) della sezione 4.1. La no-

⁴⁸<http://www.bancaditalia.it/statistiche/indcamp>

stra congettura quindi è che questi studenti siano adeguatamente descritti dal 50esimo e dal 75esimo percentile della distribuzione dei redditi dei laureati italiani attuali, rilevata dalla Indagine della Banca d’Italia. Questi due profili di reddito, al variare degli anni dalla laurea, sono rappresentati nei pannelli superiori della Figura 2 (variabile y): il Sig. 50 di questa popolazione inizia con un reddito positivo (3600 euro) e, a cominciare dal 5 anno, supera la soglia minima di 15 mila euro, per poi crescere fino a circa 50000 euro lordi alla fine della sua vita lavorativa; la Sig.ra 75 supera da subito la soglia minima con un reddito di circa 19000 euro lordi e raggiunge un reddito massimo di circa 99000 euro lordi dopo 40 anni dalla laurea. Ipotizziamo inoltre che la popolazione dei laureati che hanno usufruito del prestito sia composta, in egual misura, da questi due profili, a ciascuno dei quali quindi attribuiamo il peso di $\frac{1}{2}$.⁴⁹

I pannelli superiori della Figura 2 mostrano che, in questo scenario, la Sig.ra 75 sarebbe in grado di rimborsare interamente in 28 anni il prestito accumulato (i risultati rilevanti per questa valutazione sono descritti nella Tabella 4). Il Sig. 50, dopo 40 anni dovrebbe ancora ripagare il 30% del suo debito totale. Ne consegue che il tasso percentuale medio di mancato rimborso sull’intero prestito erogato dalla FM sarebbe pari al 15% ($= \frac{1}{2}30\%$).

Data questa frazione di mancato rimborso, un calcolo analogo a quello fatto nella sezione 4.2.1 mostra che, per ogni coorte di studenti, il conferimento da parte di un singolo ateneo di una quota del suo FFO porterebbe a risorse addizionali attraverso maggiori tasse universitarie pari a circa 2.4 volte il conferimento stesso (risorse addizionali nette pari a 1.4 volte).

Per offrire invece a regime 50 mila prestiti per coorte a livello di intero sistema universitario (circa 4 miliardi di euro), dato il tasso atteso di mancato rimborso gli atenei dovrebbero accantonare circa 600 milioni a garanzia dei prestiti che non verrebbero ripagati. Si tratterebbe di un accantonamento pari a poco più dell’8% dell’FFO complessivo. A fronte di questo accantonamento, le risorse a disposizione degli atenei originate dalle tasse universitarie portate dagli studenti aumenterebbero, come nello scenario precedente, di quasi 1.5 miliardi (19.4% dell’FFO). L’effetto netto sarebbe dunque di un aumento di circa l’11% dell’FFO (circa 830 milioni).

Anche in questa ipotesi più pessimistica, dunque, la proposta configura un gioco a somma positiva, finanziariamente sostenibile e dal quale tutti possono guadagnare.

⁴⁹In principio, il troncamento del primo quartile della distribuzione osservata nelle IBFI dovrebbe portare a una nuova distribuzione in cui il valore del Sig. 50 corrisponde la primo terzile e il valore della Sig.ra 75 corrisponde al secondo terzile. Attribuire dunque un peso pari a $\frac{1}{2}$ al Sig. 50 (invece che $\frac{1}{3}$, come sembrerebbe più naturale) è una scelta cautelativa che comporta una dose addizionale di pessimismo in questo scenario.

4.2.3 Che conclusioni trarre dalle simulazioni?

La nostra proposta, considerata nella sua interezza, è complessa e ambiziosa: si propone di aumentare le capacità di scelta degli studenti e di liberarli dal vincolo delle risorse familiari; di fornire alle università un potente incentivo a migliorare la propria offerta formativa; di aumentare le risorse che esse hanno a disposizione, senza ulteriormente gravare sui conti pubblici. Abbiamo visto che, in entrambe le ipotesi considerate, essa si configurerebbe come un gioco a somma positiva: un modo per investire nuove risorse nell’istruzione universitaria delle giovani generazioni; risorse che, come in ogni investimento redditizio produrranno una “torta” sufficiente a ripagare coloro che hanno avuto fiducia nella scommessa, a cominciare dagli atenei e dagli studenti.

Non possiamo escludere, naturalmente, un’evoluzione peggiore: i redditi dei laureati potrebbero risultare, contrariamente a quella che riteniamo una previsione verosimile e logicamente coerente, impermeabili a qualunque miglioramento qualitativo dell’offerta formativa. In quel caso, l’obiettivo di aumentare le risorse complessive per il sistema universitario potrebbe dover essere abbandonato, poiché i redditi non risulterebbero sufficienti ad assorbire, nell’arco della vita, un maggiore contributo privato al finanziamento dell’università. Sarebbe necessario rinunciare alla modifica delle tasse universitarie e calibrare l’ammontare del prestito e/o la sua durata in modo da rendere molto piccola la quota dei prestiti non rimborsati, e quindi modesto l’ammontare di risorse da accantonare a garanzia di quelle perdite. La proposta non darebbe più vita a un gioco a somma positiva, ma soltanto a una migliore allocazione delle risorse esistenti che, attraverso le scelte degli studenti adeguatamente supportate dal prestito, verrebbero convogliate alle università migliori, a scapito delle peggiori. Quindi, anche la semplice introduzione dei prestiti universitari condizionati al reddito futuro dei laureati avrebbe comunque il pregio di aumentare le capacità di scelta degli studenti e ridurrebbe la correlazione tra la condizione economica familiare e l’accesso all’istruzione superiore, con effetti positivi sull’efficienza e sulla mobilità sociale. Inoltre, ridurrebbe la quota di risorse distribuite a pioggia agli atenei, aumentando invece la quota che, portata dagli studenti, premierebbe le università migliori.

Per questi motivi, la conclusione che ci sembra di poter trarre da queste simulazioni è che, soprattutto in assenza di alternative credibili, il gioco valga la candela.

Inoltre, si tratta di un gioco che può essere introdotto gradualmente, in via sperimentale: il sistema può, e verosimilmente deve, partire in scala minore rispetto all’ipotesi massimale dei 50 mila prestiti, per poi crescere nel tempo. In particolare, basta che qualche ateneo voglia cominciare ad aderire allo schema con proposte credibili di offerta formativa. Gli spazi per

farlo sono enormi in molte discipline, soprattutto dato il capitale umano che con le nuove risorse generate dalla nostra proposta potrebbe essere attratto dagli atenei partecipanti: in particolare i numerosissimi italiani che insegnano e fanno ricerca all'estero, e che finalmente avrebbero una concreta possibilità per tornare, ma più in generale i migliori ricercatori di qualsiasi origine, disponibili sul mercato.

4.3 Come avviare la proposta

Indipendentemente dalla gradualità con cui si voglia introdurre la proposta, c'è un problema che resta da affrontare e che abbiamo finora lasciato in disparte. Come abbiamo già detto, la proposta si configura infatti come un ambizioso tentativo di innescare un circolo virtuoso tra libertà di scelta degli studenti, maggiori risorse portate in modo selettivo alle università, migliore offerta formativa. Ma l'avvio di un circolo virtuoso pone, inevitabilmente, un problema di simultaneità: solo un ateneo che abbia costruito un'offerta formativa credibile può attirare le risorse portate dagli studenti, ma per costruire questa offerta è necessario disporre preventivamente di risorse adeguate. Si tratta, in apparenza, di un paralizzante "comma 22". Ma la via d'uscita si può trovare, facendo leva proprio sulla "somma positiva" che caratterizza la nostra proposta, cioè sulle maggiori risorse che, in prospettiva, è possibile mobilizzare per il finanziamento di un investimento altamente produttivo come quello in istruzione superiore. Si tratta di utilizzare la stessa logica che, nel caso dell'investimento individuale in istruzione, giustifica il finanziamento: è un modo per rendere disponibili oggi una parte delle risorse che saranno generate nel futuro, e rendere così possibile un investimento che altrimenti sarebbe precluso a tutti coloro che non hanno già le risorse necessarie per farlo partire. Nello stesso modo, possiamo pensare che gli atenei riescano a finanziare, ricorrendo al sistema bancario o ad altre forme di finanziamento, le fasi iniziali della costruzione di una nuova e più qualificata offerta formativa.

Immaginiamo un ateneo che ritenga di avere competenze sulle quali costruire un corso di laurea di qualità in un certo campo. Possiamo ipotizzare che due anni di preparazione siano sufficienti per programmare la nuova didattica, identificare e assumere le risorse umane addizionali necessarie, per acquisire le attrezzature, per pubblicizzare la nuova offerta formativa e attrarre gli studenti che inizieranno a frequentare alla fine del periodo preparatorio. È naturalmente possibile che l'ateneo sia in grado di reperire, all'interno del suo bilancio, le risorse necessarie per questa fase preparatoria, e in tal caso il problema dell'avvio sarebbe automaticamente risolto. In alternativa, e più realisticamente, possiamo pensare che l'ateneo non abbia queste risorse. Potrebbe però finanziarsi a breve termine, attraverso i normali

canali finanziari, tenendo presente che, a cominciare dal terzo anno, inizieranno ad arrivare le risorse portate dagli studenti. Come già detto, dato che la proposta genererà risorse addizionali in futuro, l'ateneo non dovrebbe avere difficoltà a trasferire attraverso il sistema finanziario parte di queste risorse future al presente.

Quindi, anche in virtù del forte incentivo che il disegno della nostra proposta genera per i primi atenei partecipanti, ci sembra che la transizione tra la fase di avvio e quella di funzionamento a regime non crei problemi rilevanti.

5 Obiezioni alla proposta e nostre risposte

Le sezioni precedenti dovrebbero aver chiarito i lineamenti essenziali della nostra proposta. Molte qualificazioni e precisazioni sono possibili e probabilmente necessarie, ma crediamo che il modo più efficace di presentarle sia immaginando di dare voce a possibili obiezioni, e provando a rispondere sinteticamente a ciascuna di esse. Non sono tutte ugualmente rilevanti, ma aiuteranno comunque a chiarire vari aspetti che abbiamo finora lasciato in secondo piano.

Obiezione 1. *Da dove vengono le risorse? Non sarà un altro strumento finanziario di distruzione di massa?*

Al di là del meccanismo in apparenza complesso, il finanziamento dei giovani nello schema che qui viene proposto è, di fatto, effettuato dalle generazioni precedenti: queste, acquistando i titoli emessi dalla CDP (investendo cioè nel risparmio postale) la mettono in condizione di finanziare la FM, la quale a sua volta eroga i prestiti agli studenti. E il reddito futuro, prodotto dallo studio e dall'impegno dei giovani, andrà (in parte) a compensare il finanziamento ricevuto. Il valore simbolico di questo scambio generazionale è indubbiamente elevato. Esso non richiede, tuttavia, un'adesione affettiva o altruistica e non presuppone comportamenti irrazionali: ha le sue fondamenta nel fatto che l'investimento in istruzione è redditizio, per chi lo compie e per la società nel suo insieme, e tutti hanno un interesse a che esso venga effettuato. L'uso dello strumento finanziario, lungi dall'evocare esoteriche ed effimere operazioni speculative, si configura nel modo più classico e fisiologico possibile: consente di rendere immediatamente disponibili risorse che saranno effettivamente prodotte solo in futuro, e rappresenta uno strumento potentissimo di ugualanza sociale. Senza di esso, solo chi già oggi dispone di redditi elevati può avere accesso alle opportunità offerte dall'istruzione superiore.

Obiezione 2. *La proposta genera un indebitamento eccessivo delle giovani generazioni.*

Se la proposta funziona, l'indebitamento sarebbe a fronte di un investimento vantaggioso, che genera un reddito più che sufficiente a rimborsarlo. E l'indebitamento non è in sé un male: consente ai giovani di sganciare le loro opportunità dalle disponibilità economiche della famiglia d'origine, di scommettere sulle proprie capacità. Con i prestiti *income contingent*, la scommessa è relativamente tranquilla.

Comunque non si deve dimenticare che la spesa pubblica per l'università deve essere comunque finanziata da qualcuno. In Italia, fino a ora, ha contribuito a creare quel debito gigantesco che grava sulle generazioni future in modo assai più pericoloso di quello che graverà su chi avrà preso a prestito con il nostro schema.

Obiezione 3. *In America centinaia di migliaia di giovani oggi si ritrovano con un debito che non riescono a ripagare. Non è il momento giusto per questa proposta.*

I prestiti che sono offerti agli studenti americani sono di tipo tradizionale (con una rata di rimborso che non dipende dal reddito) e naturalmente, in una fase di recessione con disoccupazione elevata e redditi bassi, generano notevoli tensioni e fallimenti. Il presidente Obama ha proposto di modificare i prestiti, prevedendo rimborsi proporzionali al reddito, esattamente come quelli previsti nella nostra proposta. Vale inoltre la pena di notare che negli Stati Uniti non viene messa in discussione, neanche da chi lamenta l'onere eccessivo del debito sugli studenti, l'idea che chi guadagnerà dall'aver acquisito un'istruzione superiore debba anche sopportarne, prima o poi, una parte rilevante del costo. Se questo punto si veda anche Chapman e Lunkaewa (2010).

Obiezione 4. *Non servono nuove risorse: gli atenei ne hanno fin troppe e le usano male.*

Se anche volessimo mantenere costanti le risorse a disposizione degli atenei, la nostra proposta consentirebbe di convogliarle dove sarebbero meglio utilizzate, riducendo quindi e comunque gli sprechi.

Obiezione 5. *Non è vero che tasse più alte implichino migliori atenei.*

Certo. Ma sembra difficile sostenere che maggiori risorse non debbano avere effetti benefici sulla qualità degli atenei. Nella nostra proposta le maggiori tasse universitarie (comunque differenziate per reddito della famiglia d'origine) servono per portare maggiori risorse agli atenei. Ma non riducono l'accesso all'università perché sono combinate con l'erogazione dei prestiti. Non pensiamo affatto che maggiori tasse universitarie con contestuale riduzione del finanziamento pubblico e quindi a parità di risorse per gli atenei, debbano necessariamente

migliorare la qualità degli atenei. Il miglioramento che ci attendiamo deriva invece dall'effetto congiunto di 3 fattori che si sostengono reciprocamente e compongono una prospettiva plausibile e coerente: maggiori risorse, pressione concorrenziale da parte degli studenti, autonomia organizzativa.

In particolare, riteniamo che possa essere particolarmente efficace l'incentivo a migliorare esercitato dalla scelta consapevole degli studenti: sappiamo che in altri sistemi universitari essa è la chiave di volta. Certo, si può ritenere che il sistema italiano sia irrinformabile, oppure già perfetto, oppure ancora che il meccanismo valutativo/premiale previsto dalla riforma Gelmini sia sufficiente. Per parte nostra, pensiamo che si possa fare di più, e il nostro schema sembra come minimo un utile complemento. Questo non esclude che ci possano essere altre soluzioni, ma quali?

Obiezione 6. *La qualità del sistema universitario italiano è già ottima.*

Quand'anche fosse vero, si può sempre migliorare. Forse le varie classifiche internazionali non sono da prendere come oro colato, ma è difficile pensare che siano prive di qualunque valore informativo. E poi, perché così pochi stranieri vogliono venire a far ricerca, insegnare o imparare in Italia?

Obiezione 7. *Gli studenti italiani non sono disposti a spostarsi per scegliere gli atenei migliori.*

Anche questo non è scontato. Non è possibile valutare adeguatamente la disponibilità degli studenti italiani a spostarsi nella situazione attuale italiana, perché le differenze di qualità tra gli atenei pubblici non sono tali da giustificare i costi dello spostamento. Ma università private di buona qualità come la Bocconi e il San Raffaele attirano moltissimi studenti di altre regioni. Va inoltre considerato che la propensione a spostarsi dipende anche dal costo e dai vincoli economici e psicologici derivanti dai legami familiari: la disponibilità dei prestiti dovrebbe allentare quei vincoli e favorire la mobilità.

Obiezione 8. *Il MIUR non sarà disposto a concedere l'autonomia di cui gli atenei avrebbero bisogno per migliorare*

Questo è possibile: è necessario un ministro coraggioso e l'appoggio *bipartisan* del parlamento.

Obiezione 9. *Anche se gli atenei ricevessero autonomia le loro amministrazioni sono solo preoccupate dei ricorsi al TAR e preferiscono il quieto vivere.*

Anche per questa obiezione vale la risposta che non possiamo giudicare quello che succederà sulla base dei comportamenti osservati nella situazione attuale. L'esperienza inglese del *Research Assessment Exercise*, e anche quella italiana della prima tornata valutativa effettuata dal CIVR, suggeriscono che gli incentivi hanno modificato in modo profondo il comportamento degli atenei e dei loro amministratori.

Obiezione 10. *Il diritto allo studio è gratuito e non si tocca: università gratis per tutti*

Abbiamo ampiamente dimostrato che un'università gratuita per tutti vuol dire un sostanzioso regalo dei più poveri a vantaggio dei più ricchi (vedi la sezione [3.2](#)).

Obiezione 11. *La proposta riduce la mobilità sociale.*

Al contrario, la nostra proposta riduce molto la rischiosità dell'investimento in istruzione e quindi facilita la mobilità sociale. Peraltro, è noto che nella situazione attuale la mobilità sociale è molto bassa nonostante l'università sia sostanzialmente gratuita (vedi Checchi et al., 1999).

Obiezione 12. *Si possono trovare maggiori risorse per l'università tagliando altre voci di spesa pubblica, per esempio la spesa militare.*

La nostra proposta punta, in modo sistematico e non occasionale, a reperire risorse per l'università in primo luogo tra coloro che hanno oggi maggiori disponibilità e non pagano abbastanza per i benefici che ne traggono; e in secondo luogo, attraverso uno strumento finanziario, tra coloro che avranno maggiori risorse nel futuro. Ogni risparmio di spesa pubblica, se possibile, deve essere destinato a ridurre il debito pubblico.

Obiezione 13. *La proposta è la scoperta dell'acqua calda: taglia risorse a tutti per darle a pochi.*

Il conferimento da parte degli atenei di una quota dell'FFO è una scommessa volontaria che, nelle due ipotesi che abbiamo delineato, genera introiti superiori a chi se li sa conquistare. Non si tratta quindi di un taglio: le risorse disponibili per l'università nel suo complesso non si riducono con la nostra proposta. E tutti gli atenei, possono accedere a queste risorse se riescono a convincere gli studenti con un'offerta formativa attraente. Non possiamo escludere, tuttavia, che la proposta debba essere implementata rinunciando all'aumento delle tasse universitarie. In quel caso, di nuovo, non ci sarebbe alcun taglio delle risorse complessive, ma ci sarebbe una (parziale) ridistribuzione verso gli atenei ritenuti più convincenti dagli studenti portatori del prestito. Se crediamo nella loro capacità di scelta, questo avrebbe l'effetto di

indirizzare più risorse verso gli atenei migliori, a scapito di quelli peggiori. Riteniamo che questo sia un merito della nostra proposta.

Obiezione 14. *La proposta separa la decisione di iscriversi all'università dall'entità del reddito familiare, ma è insufficiente a produrre una sostanziosa redistribuzione dai ricchi ai poveri.*

La versione base della proposta che abbiamo presentato non è in effetti costruita per realizzare interventi redistributivi, ma questo solo perché lo scopo della simulazione è di verificarne la sostenibilità finanziaria. È certamente possibile differenziare i parametri a seconda delle caratteristiche dei destinatari dei prestiti per aumentare gli effetti redistributivi, purché il valore medio dei parametri rimanga vicino ai valori di cui abbiamo simulato le conseguenze. Per esempio, le tasse universitarie, qui assunte pari a 7500 euro, dovranno essere differenziate in base al reddito familiare. Anche altri parametri come la soglia minima, il tasso di interesse o la quota di prelievo potranno essere differenziati a seconda del genere dello studente oppure della disciplina universitaria prescelta, per tenere conto dei differenziali di salario tra i generi e tra discipline.

Obiezione 15. *Sarebbe meglio offrire direttamente borse di studio a fondo perduto: sarebbe più equo per i poveri.*

La nostra proposta si trasforma automaticamente in una borsa di studio a fondo perduto per chi poi non è nelle condizioni di ripagare il debito. Ma per gli altri, perché non chiedere di ripagare, visto che grazie al prestito hanno potuto accedere a un investimento molto redditizio?

Obiezione 16. *La proposta riduce l'incentivo a lavorare dei laureati perché aumenta l'aliquota marginale del prelievo operato dall'Agenzia delle Entrate sui redditi.*

Consideriamo innanzitutto un laureato che, in assenza di prelievo, guadagni abbastanza per ripagare interamente il debito molto prima della fine della sua vita. Se a causa del prelievo riducesse la sua offerta di lavoro, non ci guadagnerebbe granché, perché in valore atteso dovrebbe lo stesso pagare l'intero debito e ci metterebbe solamente più tempo a farlo. Ossia, in tutti i casi in cui il laureato rimborsa per intero (in termini attuali) il finanziamento ricevuto, che si presume siano la grande maggioranza, qualunque decisione riguardante l'offerta di lavoro ha come unico effetto quello di modificare il profilo temporale del rimborso, non il suo valore attuale. Quindi l'effetto sull'offerta di lavoro durante l'intero arco della vita è verosimilmente nullo o molto modesto.

Potenzialmente diversa è la situazione di un laureato che, per esempio, guadagni nella sua vita giusto quello che basta per ripagare il debito (o ancora meno). Questo laureato potrebbe avere un incentivo a lavorare di meno per ridurre in valore attuale il debito effettivamente rimborsato. Questa situazione si verifica, però, solo per redditi molto bassi. È poco plausibile che medici, ingegneri o architetti di successo possano trovare conveniente di ridurre il loro impegno lavorativo così tanto da restare sotto o sufficientemente vicini alla soglia minima di rimborso con l'obiettivo di evitare il rimborso completo.

Obiezione 17. *In presenza di evasione fiscale la proposta è iniqua e insostenibile.*

Per quel che riguarda l'evasione, va innanzitutto detto che la sua diffusione oggi in Italia, da combattersi con ogni mezzo, non è un argomento rilevante per valutare la bontà della nostra proposta, a meno di non voler ammettere, per lo stesso motivo, che tutta la spesa pubblica andrebbe ridotta perché attualmente finanziata solo da chi paga le tasse. Comunque, fino a che l'evasione non sarà estirpata, è necessario tenerne conto per verificare l'effettiva coerenza e fattibilità economica della proposta.

Sotto questo profilo, l'evasione parziale e temporanea non pone particolari problemi. Purché non sia troppo elevata e prolungata è equivalente al caso di un reddito basso ma tale per cui l'intero valore attuale del prestito viene comunque restituito, su un periodo di tempo più lungo; il laureato che dovesse dichiarare un reddito inferiore all'effettivo avrebbe come unica conseguenza di allungare il periodo di rimborso e di aumentare per la componente degli interessi la cifra da rimborsare, senza nessun guadagno in termini di valore attualizzato del rimborso. Il debitore non ricava alcun vantaggio dall'evasione, che non è dunque né incentivata né premiata.

Un'evasione totale (o molto elevata) e permanente rappresenta invece un problema per il meccanismo descritto, poiché la disponibilità di un prestito che, grazie all'evasione fiscale, si spera di non restituire rappresenta un incentivo addizionale (sia pure marginale) all'evasione stessa. D'altro canto, in presenza di evasione radicale, il prestito può tradursi in un regalo agli evasori e, aumentando il tasso di *default*, ridurre l'efficacia della garanzia offerta dalla FM. Ma appare difficile che gli studi universitari ai quali i prestiti daranno accesso offrano carriere lavorative che consentano di occultare *interamente e a lungo* i propri redditi da lavoro. Come, già detto, nel caso di evasione parziale, l'evasore otterrebbe solo il risultato di prolungare i tempi di restituzione del suo debito.

Obiezione 18. *La CDP è soggetta a un altro tipo di rischio di cui la proposta non tiene conto: quello relativo alla durata del rimborso.*

La CDP è effettivamente soggetta al rischio di durata: per ogni singolo finanziamento, è impossibile determinare in quanto tempo il rimborso, inclusivo degli interessi, sarà completato, proprio perché il finanziamento prevede un rimborso proporzionale al reddito con scadenza variabile. Considerando tuttavia l'insieme dei finanziamenti, emerge una certa regolarità statistica che dovrebbe fortemente ridurre, se non eliminare, questo tipo di rischio. A ogni modo, si può pensare che la garanzia fornita dalla FM possa servire anche a evitare che sia la CDP a risentire delle fluttuazioni residue nella durata del rimborso.

Obiezione 19. *Che cosa accade se la garanzia offerta dal patrimonio della FM risulta ex post insufficiente?*

Questa obiezione può avere due significati. Può ad esempio accadere che in dato anno il tasso di rimborso sia maggiore di quello previsto, e sia invece inferiore in quello successivo. Ossia che il tasso di rimborso previsto sia corretto in media ma soggetto a fluttuazioni. In questo caso, non vi sarebbero problemi perché le perdite degli anni negativi sarebbero compensate da quelle degli anni positivi.

Diverso è il caso in cui il tasso di rimborso previsto sia sistematicamente sbagliato e in particolare sottostimato rispetto a quello reale. In questo caso, però, il monitoraggio immediato e continuo dei redditi dei laureati che hanno ricevuto il prestito consentirebbe di identificare immediatamente una evoluzione che porterebbe in prospettiva a un mancato rimborso maggiore di quello previsto, consentendo se necessario correzioni di rotta per le erogazioni successive dei prestiti. Le perdite in questo modo sarebbero limitate.

Infine, nella misura in cui il mancato rimborso imprevisto sia il risultato di comportamenti perversi da parte degli atenei, finalizzati a ottenere risorse, con la complicità degli studenti, senza migliorare la qualità dell'offerta formativa, la nostra proposta prevede un sistema "bonus malus" di partecipazione degli atenei al rischio di mancato rimborso, per la parte di questo rischio che superi del 50% le previsioni.

Obiezione 20. *Le università potrebbero aderire allo schema per un numero insufficiente di anni.*

Questo è possibile, ma non è ovvio che rappresenti un problema: in ciascun anno il contributo di ciascun ateneo dovrebbe, in media, fornire la garanzia per la coorte di nuovi prestiti generati in quell'anno. Comunque, non sarebbe problematico prevedere un numero minimo di anni di contribuzione.

Obiezione 21. *Restringere la possibilità di usufruire del prestito solo presso gli atenei che aderiscono è troppo limitativo della libertà di scelta degli studenti.*

C’è in effetti una qualche tensione tra il desiderio di lasciare agli studenti piena libertà di scelta e la necessità di limitare l’effetto di dispersione menzionato in precedenza. L’origine della tensione sta nella preoccupazione che, specialmente in una prima fase, gli studenti non si dimostrino sufficientemente esigenti, per pigrizia, mancanza di abitudine o di informazione, e scelgano gli atenei più vicini, per massimizzare il beneficio immediato del prestito, magari a scapito del beneficio differito derivante da una formazione di maggiore qualità. La soluzione da noi scelta pecca forse di un pizzico di paternalismo; ha però il vantaggio di rendere molto forti gli incentivi a partecipare al sistema per i primi atenei aderenti. Questo dovrebbe favorire il suo avvio.

Obiezione 22. *Che cosa accade se l’ex studente va all’estero?*

Nel caso di un trasferimento definitivo o prolungato all’estero, che metta in dubbio la possibilità del laureato di ripagare il prestito, si può immaginare, soprattutto all’interno dei confini europei, una collaborazione con le autorità fiscali del paese in cui l’ex-studente espatria per garantire la continuità del prelievo. Una regola del genere vale, ad esempio, per i cittadini americani, il cui reddito, anche se prodotto all’estero, è soggetto alla tassazione americana. Nel nostro caso è ragionevole prevedere che il laureato trasferitosi all’estero sia obbligato a inviare ogni anno, fino all’estinzione del debito, la dichiarazione dei redditi percepiti nel paese di residenza. Ciò perché lo studente che ha ricevuto il prestito ha assunto un obbligo a restituirlo, contravvenendo al quale si espone a inevitabili sanzioni. Una di queste potrebbe essere l’impossibilità di rientare in patria, a meno di non poter dimostrare di aver guadagnato meno della soglia minima di reddito durante la permanenza all’estero.

6 Differenze tra la nostra proposta e quella congiunta MIUR - MEF

I ministeri dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca e dell’Economia e delle Finanze stanno mettendo a punto un’iniziativa che ha molti punti di contatto con la proposta che abbiamo esposto nelle pagine precedenti; in particolare, va loro riconosciuto il merito di aver congegnato il meccanismo di interazione tra la FM e la CDP che abbiamo incorporato nella nostra proposta.

L’iniziativa dei ministeri è ancora in fase di definizione, con numerosi dettagli ancora da definire, e le informazioni di cui disponiamo su di essa (vedi Dipartimento del Tesoro, 2011) potrebbero non essere del tutto aggiornate. Le linee generali sono tuttavia sufficientemente

chiare per mettere in evidenza le principali differenze con la nostra proposta e formulare alcune osservazioni sul merito di tali differenze.

L'iniziativa condivide, con la nostra proposta, alcune importanti caratteristiche: l'utilizzo di prestiti in cui il rimborso sia condizionato al reddito; una selezione basata sul merito scolastico per l'accesso ai (e il mantenimento nel tempo dei) prestiti; il ruolo di garanzia svolto dalla FM, con i fondi per i prestiti forniti dalla CDP, e la possibilità che al patrimonio della FM concorrano altri soggetti oltre allo Stato; il duplice intento di favorire l'autonomia finanziaria dei giovani dalle famiglie d'origine e di esercitare una pressione "concorrenziale" sulle università per spronarle a migliorare la loro offerta formativa (sebbene questo secondo obiettivo non sia presentato con piena chiarezza e, come osserveremo tra poco, non sia del tutto coerente con alcuni aspetti dell'iniziativa stessa). Nel complesso, riteniamo perciò che si tratti di un'iniziativa che si muove nella giusta direzione, certamente apprezzabile.⁵⁰

Ci sono però alcune importanti differenze.

La principale riguarda la scala. Leggiamo nel documento dei ministeri che alla formazione del patrimonio della FM concorrerebbe una dotazione iniziale, *una tantum*, di 9 milioni di euro e un contributo annuale dello Stato di 1 milione di euro; in aggiunta si ipotizzano ulteriori risorse, anch'esse *una tantum*, provenienti da Fondi strutturali europei e da contributi da parte di imprese e fondazioni private, di ammontare pari a 100 milioni nell'ipotesi più favorevole. Si tratta di una cifra che, pur inferiore a quelle da noi considerate, potrebbe consentire un buon avvio della proposta. Tuttavia, ed è bene su questo essere chiari, qualunque dotazione patrimoniale *una tantum* può garantire solamente *una coorte* di prestiti, perché deve essere destinata nel lungo termine a compensare la CDP dei mancati rimborsi. Per esempio, assumendo come nel documento dei ministeri un tasso di mancato rimborso del 10%, questo patrimonio può garantire al massimo prestiti per un valore complessivo di 1 miliardo, erogati i quali non sarebbe possibile offrirne altri. Dunque, a meno di immaginare un contributo rilevante e continuativo da parte di soggetti privati, l'iniziativa dei ministeri sembra avere una scala troppo piccola (un quarto dei prestiti da noi previsti per una singola coorte) e/o effetti troppo limitati nel tempo per fare realmente una differenza.

Questo ci porta dunque al contributo dei privati, a cui abbiamo già accennato. I vantaggi che i privati trarrebbero dal contribuire al capitale della FM sono, si dice, di tipo fiscale, di immagine e reputazione, di riduzione dei costi di selezione e assunzione. A motivare

⁵⁰Nell'iniziativa c'è anche un riferimento a premi o borse di studio, a fondo perduto. Di questo non ci occuperemo se non per ripetere, come già detto, che i prestiti condizionati al reddito futuro dei laureati si trasformano automaticamente in borse di studio a fondo perduto nei casi in cui sia necessario farlo, mentre al tempo stesso consentono un recupero di risorse utili per ulteriori prestiti proprio quando i redditi futuri degli studenti lo consentano.

quest’ultimo tipo di vantaggio c’è l’idea che i privati che contribuiscono al capitale della FM possano orientare la concessione dei prestiti verso aree geografiche o disciplinari specifiche. I primi due tipi di vantaggi hanno, crediamo, un qualche valore. Dubitiamo però che sia tale da giustificare un impegno finanziario significativo, nell’ordine di decine, e meno che meno centinaia, di milioni di euro l’anno.

Resta il terzo vantaggio. Che solleva, crediamo, ancora maggiori perplessità: l’idea portante deve essere quella di affidare ai giovani la responsabilità di scegliere e orientare le risorse, introducendo nel sistema una disciplina di mercato; l’immagine di un comitato centrale che, sia pure con le migliori intenzioni, orienti il finanziamento a settori o aree del Paese decise a tavolino, francamente ci spaventa.

Nella nostra proposta, invece, gli atenei hanno un chiaro incentivo finanziario a contribuire al capitale della FM, poiché ricevono in cambio (se sono in grado di costruire un’offerta formativa credibile) risorse ben maggiori di quelle accantonate. Questo naturalmente presuppone che gli atenei possano aumentare le tasse universitarie (e godere dell’autonomia gestionale per utilizzare al meglio le maggiori risorse), ma questo aspetto è assente nella proposta dei ministeri. In sostanza, la principale differenza con la nostra proposta è la mancanza di un coinvolgimento e di una responsabilizzazione delle università, in cambio delle quali concedere autonomia organizzativa e margini di libertà nel fissare le tasse universitarie. Senza questi aspetti, crediamo, l’introduzione dei prestiti universitari perderebbe una parte rilevante delle sue potenzialità.

Ci sono altre differenze di minore importanza che riteniamo sia opportuno segnalare, poiché pensiamo che rappresentino dei limiti da superare. Nell’iniziativa dei ministeri:

- I prestiti sono offerti solo agli studenti fuori sede, cioè a coloro che decidano di spostarsi dalla città dove vivono: questa restrizione ci sembra incoerente con lo spirito della proposta, che è quello di favorire la scelta di tutti i giovani.
- L’ammontare annuale del prestito (6-8 mila euro) è troppo basso, almeno nello scenario che riteniamo preferibile in cui alle università sia consentito di aumentare le tasse universitarie.
- L’idea di consentire agli studenti migliori di non rimborsare, in tutto o in parte, il loro debito (idea che, peraltro, è presente nella recente legge di riforma dell’università), ci sembra incoerente con l’obiettivo di utilizzare al meglio le risorse disponibili: gli studenti migliori sono quelli che, con maggiori probabilità, avranno minori difficoltà a ripagare il proprio prestito. Il loro incentivo sta nelle migliori prospettive di lavoro

e di reddito che riescono a conseguire grazie al prestito. Non c'è bisogno, quindi, di incentivarli ulteriormente regalando loro dei soldi che, invece, possono essere più equamente utilizzati per assorbire le perdite originate da coloro che non sono in grado di rimborsare completamente.

- La durata massima del prestito (non è chiaro se siano 25 anni dalla laurea o dall'inizio degli studi universitari) è, crediamo, troppo breve, almeno sulla base delle nostre simulazioni: l'obiettivo deve essere di recuperare quanto possibile da coloro che possono ripagare, proprio per aumentare il valore della garanzia e consentire l'erogazione di un ammontare maggiore di prestiti.

Nonostante queste osservazioni, tuttavia, le convergenze tra le due proposte sono numerose e speriamo possano aumentare alla luce degli argomenti presentati in questo saggio.

7 Conclusioni

In questo saggio descriviamo nei dettagli una proposta che, senza pesare sul bilancio pubblico, aumenta le risorse a disposizione delle università italiane che si dimostrino capaci di offrire un servizio migliore ai loro studenti. La proposta ambisce a creare un circolo virtuoso in cui:

- gli studenti più promettenti ricevono un finanziamento che li libera dal vincolo delle risorse familiari e consente loro di essere selettivi ed esigenti nella scelta dell'università in cui studiare;
- le università hanno un incentivo ad attrarre quegli studenti e le risorse da essi portate ma, per farlo, devono migliorare la qualità della loro offerta didattica;
- la migliore qualità dell'offerta didattica crea l'incentivo per gli studenti a scegliere bene tra gli atenei in modo da conseguire titoli con un valore reale, non legale;
- le migliori carriere lavorative generate da questa migliore offerta didattica danno agli studenti la possibilità di rimborsare il finanziamento iniziale, mediante uno schema di restituzione proporzionale al reddito conseguito sopra una soglia minima e quindi che obbliga lo studente a restituire il prestito solo se la scommessa sarà stata vinta e il reddito conseguito lo consentirà.

La proposta trae ispirazione da esperienze simili in altri Paesi, che stanno attraendo un'attenzione crescente nel panorama internazionale, anche da parte di chi ha fino a ora utilizzato i più problematici prestiti di tipo tradizionale per finanziare gli studenti universitari.

È inoltre giustificata dal fatto che il finanziamento pubblico delle università in Italia è oggi inefficiente e profondamente iniquo, perché di fatto costringe le famiglie meno abbienti a finanziare gli studi universitari dei figli delle famiglie benestanti.

Tuttavia, l'adozione di questa proposta richiede un'attenta simulazione dei suoi effetti e soprattutto della sua sostenibilità finanziaria: questa simulazione costituisce un contributo rilevante del nostro saggio. Abbiamo ipotizzato due scenari riguardo all'evoluzione possibile dei redditi futuri dei laureati che riceveranno il prestito. Nello scenario di base ipotizziamo che il sistema, grazie alle maggiori risorse, riesca effettivamente a migliorare la qualità degli atenei frequentati dagli studenti. E che conseguentemente questi ultimi possano ottenere, dopo la laurea, redditi simili a quelli che oggi ricevono gli studenti di una delle migliori università italiane. In questo scenario la nostra proposta risulta sostenibile e porta a un aumento non trascurabile delle risorse nette di cui gli atenei potrebbero disporre: quegli atenei che decidessero di conferire una quota del loro FFO al patrimonio della FM vedrebbero un aumento complessivo delle loro risorse pari al doppio della quota conferita. Nell'ipotesi in cui venissero erogati 50 mila prestiti per ciascuna coorte di studenti, a regime, sarebbe necessario un conferimento annuo di 480 milioni di euro, pari al 6.5% dell'FFO complessivo del sistema universitario, che consentirebbe un aumento netto annuo delle risorse pari a circa il 13%. Questo aumento sarebbe a disposizione delle università aderenti alla proposta e capaci di attrarre gli studenti portatori del prestito. Nel secondo scenario, più pessimista, ipotizziamo che i redditi dei laureati che accedono al prestito non migliorino rispetto a quanto osservato oggi in un'università “media”. D'altro canto, ipotizziamo anche che, in virtù della selezione sul merito che accompagna la concessione dei prestiti, tra i laureati che dovranno rimborsare il finanziamento non siano presenti quelli meno bravi. Anche in questo caso la proposta consente di aumentare le risorse. Ogni ateneo che vi aderisse vedrebbe aumentato del 40% circa il suo conferimento. Per garantire la totalità dei prestiti potenziali sarebbe necessario un conferimento pari all'8% dell'FFO complessivo, a fronte del quale le risorse a disposizione del sistema universitario aumenterebbero di circa l'11%.

8 Appendici

8.1 Scelte di istruzione in condizioni di incertezza

Si immagini un investimento in istruzione di entità fissa, effettuato nel periodo t , che *genera nel periodo $t+1$ un beneficio, misurato in termini monetari, pari a y_1 con probabilità p e y_2 con probabilità $1-p$, con $y_1 < y_2$* ; l'investimento ha un costo c , che deve essere sopportato in t , e si supponga che $\hat{y} \equiv py_1 + (1-p)y_2 > c > y_1$; quindi, in media l'investimento ha un rendimento che eccede il costo, ed è dunque socialmente efficiente realizzarlo, ma il rendimento più sfavorevole non sarebbe sufficiente a coprire il costo. Lo studente è avverso al rischio (le sue preferenze sono rappresentate dal valore atteso di una funzione di utilità U strettamente convessa, separabile e con argomento i redditi), il suo fattore soggettivo di sconto è pari a 1 e ha, prescindendo da quanto potrebbe guadagnare dopo aver studiato, una disponibilità di risorse pari a y in entrambi i periodi (per esempio, il reddito o la ricchezza della sua famiglia d'origine). Se decide di effettuare l'investimento la sua utilità complessiva sarà:

$$V^I = U(y - c) + pU(y + y_1) + (1 - p)U(y + y_2)$$

mentre se decide di non studiare la sua utilità è, sepicemente

$$V^N = 2U(y).$$

Semplici manipolazioni algebriche mostrano che $V^N \gtrless V^I$ a seconda che

$$\beta \Delta U(y, c) \gtrless \alpha \Delta U(y + y_1, y_1) + (1 - \alpha) \Delta U(y + y_2, y_2),$$

dove $\Delta U(x, h) = \frac{U(x) - U(x-h)}{h}$ è il rapporto incrementale della U calcolato nel punto x , $\beta < 1$ è il rapporto tra c e \hat{y} e $\alpha = \frac{py_1}{\hat{y}}$. Data la concavità della U , è chiaro che $\Delta U(y, c) > \alpha \Delta U(y + y_1, y_1) + (1 - \alpha) \Delta U(y + y_2, y_2)$. Dunque, per valori di β non troppo inferiori a 1 si avrà che $V^N > V^I$, cioè l'investimento in istruzione non viene fatto, pur essendo efficiente farlo. A determinare questo risultato concorrono due fattori: esso è tanto più probabile quanto maggiore è la concavità della funzione di utilità nel punto y , cioè tanto maggiore è l'avversione al rischio valutata ai livelli di reddito (o ricchezza) della famiglia d'origine, e tanto maggiore è il costo dell'istruzione relativamente al suo rendimento. Sotto l'ipotesi standard che l'avversione al rischio sia decrescente nel livello della ricchezza, abbiamo dunque che il risultato inefficiente (il mancato investimento in istruzione) sarà più probabile per gli studenti che provengono da famiglie più povere.

Ovviamente se una sovvenzione dello stato riducesse il valore di c (e quindi di β) in misura sufficiente, la disuguaglianza sarebbe invertita.⁵¹ Poiché ovviamente il sussidio ha un costo opportunità, non è chiaro a priori se l'introduzione del sussidio sia efficiente.

La possibilità che l'investimento efficiente possa non essere intrapreso è una conseguenza dell'avversione al rischio e dell'ipotesi, implicita, che non siano disponibili gli appropriati mercati assicurativi in cui finanziare l'investimento. Se infatti fosse possibile vendere nel periodo t attività finanziarie con rimborso in $t+1$ condizionato alla realizzazione del reddito, e se i prezzi di queste attività fossero proporzionali alle probabilità (come sarebbe in un equilibrio competitivo), è semplice mostrare che l'investimento in istruzione, associato alla scelta razionale di finanziamento, darebbe luogo a un reddito costante pari a $y + \frac{\hat{y}-c}{2}$, sia nel periodo t sia nei due stati possibili del periodo $t+1$.⁵² Poiché per ipotesi $\hat{y} > c$, questo reddito è sempre superiore a quello ottenibile senza l'investimento, che quindi verrebbe fatto, senza bisogno di sovvenzioni pubbliche.

Va sottolineato che con mercati finanziari completi è possibile sia utilizzare il maggiore reddito futuro per coprire il costo corrente dell'investimento, sia modulare il rimborso in funzione del reddito, riducendolo quando il rendimento dell'investimento è più basso; c'è dunque sia una componente di credito, sia una componente assicurativa.

Entrambi gli aspetti sono importanti per garantire che l'investimento efficiente venga fatto. Immaginiamo infatti che invece di mercati finanziari completi sia disponibile solo un contratto di debito standard. In tale caso, di nuovo, potrebbe succedere che in assenza di un sussidio l'investimento non viene effettuato. Supponiamo, per semplicità, che lo studente possa prendere a prestito il costo c e che debba ripagarlo, senza interessi, nel periodo successivo. Avremmo allora che la sua utilità complessiva sarebbe:

$$V^D = U(y) + pU(y + y_1 - c) + (1 - p)U(y + y_2 - c).$$

Come in precedenza, semplici manipolazioni algebriche mostrano che $V^N \gtrless V^D$ a seconda che

$$\gamma \Delta U(y, c - y_1) \gtrless (1 - \gamma) \Delta U(y + y_2 - c, y_2 - c),$$

dove $\gamma = \frac{p(c - y_1)}{\hat{y} - c}$. La concavità della U implica che $\Delta U(y, c - y_1) > \Delta U(y + y_2 - c, y_2 - c)$. Quindi, per valori di γ non troppo inferiori a 0.5 l'investimento non verrebbe fatto, pur potendolo finanziare prendendo a prestito. Di nuovo, un sussidio che riduca c sarebbe in

⁵¹Una riduzione di c ha anche l'effetto di ridurre il rapporto incrementale $\Delta U(y, c)$.

⁵²Lo studente venderebbe in t due attività finanziarie per un valore complessivamente pari a $\frac{\hat{y}+c}{2}$ e rimborserebbe in $t+1$ un valore pari a $\frac{y_1(1+p)+c-(1-p)y_2}{2}$ se l'investimento rende y_1 , un valore pari a $\frac{y_2(1+p)+c-py_1}{2}$ se l'investimento rende y_2 .

grado di indurre l'investimento; di nuovo, non è ovvio che questa sia la scelta socialmente efficiente, poiché dipende dal costo opportunità del sussidio. Peraltro, è semplice verificare che la disponibilità del prestito aumenta la convenienza a effettuare l'investimento: V^D è sempre superiore a V^I .

Quest'analisi mostra che il ruolo del sussidio è particolarmente importante per gli studenti più avversi al rischio (quelli per cui la concavità della U è più marcata, o per cui il reddito "sottostante" y è più basso), e per quelli che hanno maggiori difficoltà di accesso al credito: tipicamente, si tratta degli studenti che provengono dalle famiglie più povere.

Si tratta quindi di un caso in cui un intervento dello stato volto ad aumentare l'efficienza allocativa ha, allo stesso tempo, conseguenze favorevoli per l'equità, beneficiando maggiormente i soggetti più svantaggiati.

L'apparato formale introdotto ci consente di vedere all'opera, in modo semplice e stilizzato, lo strumento finanziario che è uno degli ingredienti chiave della nostra proposta. Si tratta del prestito condizionale al reddito (*income contingent loan*), che nello schema semplificato che stiamo considerando consiste nel prendere a prestito l'ammontare c nel periodo t e nel rimborsare λy_1 se il rendimento dell'investimento sarà y_1 , λy_2 se il rendimento dell'investimento sarà y_2 , con λ calcolato in modo tale che il valore atteso del rimborso sia pari a c : dovrà dunque essere $\lambda = \frac{c}{y} < 1$.⁵³ Utilizzando questo contratto, l'utilità dell'investimento sarà:

$$V^{IC} = U(y) + pU(y + y_1(1 - \lambda)) + (1 - p)U(y + y_2(1 - \lambda)).$$

Poiché $\lambda < 1$, è immediato verificare che $V^{IC} > V^N$, senza che sia necessario nessun sussidio. Questo risultato formale, anche se ottenuto in un contesto stilizzato e poco realistico, fornisce una potente giustificazione concettuale per l'utilizzo di questo tipo di strumento. Suggerisce inoltre che possa essere più efficace, e meno costoso per le pubbliche finanze, un intervento che riesca a modificare e ampliare la tipologia dei contratti finanziari disponibili, rispetto a un intervento diretto di sussidio del costo dell'istruzione superiore.

8.2 Esperienze simili in altri paesi

Forme di sostegno per finanziare l'istruzione universitaria sono assai diffuse nella maggioranza dei paesi sviluppati. In parte, esse si concretizzano in borse di studio e altri contributi non

⁵³Per semplicità, si trascura la possibilità di introdurre una soglia minima di reddito al di sotto della quale il rimborso non verrebbe effettuato, come è invece ipotizzato nell'applicazione concreta della proposta. L'analisi formale potrebbe tuttavia essere facilmente adattata a coprire questo caso, senza modifiche sostanziali.

rimborsabili. Limitandoci a quelle che prendono la forma di prestiti, esse risultano presenti nella maggioranza dei paesi OCSE e in numerosi paesi non OCSE; sono particolarmente sviluppate nei paesi anglo-sassoni (Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Australia, Nuova Zelanda), nei paesi nord europei (Svezia, Norvegia, Olanda, Danimarca), in Giappone (OCSE, *Education at a glance*, 2010). L’Italia rappresenta in Europa un’eccezione rilevante, anche se alcune iniziative sono state prese a partire dal 2007, con l’iniziativa “Diamogli credito” e l’istituzione di un modesto “fondo per il credito ai giovani”, che è stato di recente trasformato nel “fondo Diamogli Futuro” a sostegno dell’omonima iniziativa. Ancora più recente è l’iniziativa congiunta tra il Ministero dell’Istruzione e quello dell’Economia, di cui si dà conto nel testo. Non esiste un modello prevalente: le varie forme di sostegno differiscono tra paesi per il soggetto che eroga il prestito, per le modalità con cui avviene il rimborso, per il grado di copertura e i criteri di ammissibilità; in vari paesi, anche in seguito al deterioramento delle condizioni delle finanze pubbliche, il sistema di erogazione dei prestiti ha subito rilevanti modifiche. Spesso i prestiti sono concessi direttamente dallo Stato (federale e/o locale), che opera attraverso un Ministero (per esempio, dell’Educazione o delle Risorse Umane) oppure agenzie governative appositamente costituite. Negli Stati Uniti era sviluppato anche un programma di prestiti forniti da istituzioni private, che venivano garantiti dal governo federale, attraverso *State Guaranty Agencies* che operavano nei singoli stati⁵⁴; tale programma è stato terminato nel 2010⁵⁵. In Canada si è passati da un sistema in cui i prestiti erano erogati da istituzioni finanziarie con la piena garanzia dello Stato, a uno in cui c’era una compartecipazione al rischio tra Stato e privati a uno, in vigore dal 2000, in cui i prestiti sono erogati in via esclusiva direttamente dallo Stato⁵⁶.

8.2.1 Ammontare del prestito

Nei vari sistemi l’ammontare del prestito che uno studente può richiedere per finanziare i propri studi universitari dipende da vari fattori, in primo luogo dal livello delle tasse universitarie, dal reddito personale o familiare (se sposato) e dalla frazione di questo che ci si aspetta contribuisca a finanziare gli studi universitari, dalla localizzazione dell’università rispetto alla propria residenza. In Canada, paese per cui si dispone di stime recenti e suffi-

⁵⁴Si tratta del *Federal Family Education Program* (FFEP) che è stato abolito dal luglio 2010 in seguito all’entrata in vigore dell’*Health Care and Education Reconciliation Act* 2010.

⁵⁵L’attività delle *Guaranty Agencies* si limita alla gestione del portafoglio prestiti esistente fino alla sua completa estinzione

⁵⁶Precisamente si tratta del Ministero delle *Human Resources and Skill Development* che gestisce il *Canada Student Loans Program* (CSLP).

cientemente dettagliate⁵⁷ il fabbisogno medio annuale stimato (convertito in euro al cambio corrente) è di quasi 13.000 euro, di cui 4.600 per tasse universitarie e oltre 8.000 euro per le altre spese; stimando in circa 4.000 euro il contributo familiare atteso (30 per cento del totale), si ottiene un prestito annuale massimo di circa 9.000 euro⁵⁸.

Al momento, circa il 33 per cento degli studenti che domandano il prestito raggiungono questo limite, ma le autorità canadesi stimano che questa quota aumenterà nel tempo, fino al 72 per cento nel 2034; il prestito medio effettivamente erogato è attualmente di circa 4.000 euro. Analoghe stime per gli Stati Uniti portano a conclusioni simili, almeno per quel che riguarda le università pubbliche (per quelle private le tasse sono notevolmente più elevate); un'altra misura è fornita dall'ammontare complessivo (su 3 o 4 anni) massimo degli Stafford Loans (forse la più importante delle categorie di prestiti disponibili per gli studenti), che è pari a circa 22.000 euro per studenti a carico della famiglia d'origine, circa 41.000 per studenti indipendenti. In Inghilterra, dove peraltro le tasse universitarie sono state recentemente aumentate in modo rilevante, il prestito massimo (cumulato su 3 anni) è di circa 40.000 euro. In Svezia, dove non ci sono tasse universitarie, di circa 36.500 euro (cumulato su circa 5 anni); il prestito medio effettivo è di 13.000 euro per i prestiti erogati dopo il 2001 e di 16.000 euro per quelli erogati nel periodo 1989-200⁵⁹.

8.2.2 I criteri di ammissibilità

Nei sistemi nordeuropei, che sono i più generosi, tutti gli studenti possono chiedere prestiti per finanziare i propri studi universitari; gli unici requisiti richiesti sono quelli dell'età e della frequenza, almeno part-time, di una istituzione universitaria riconosciuta; l'ammontare massimo che può essere richiesto non dipende dal livello del reddito individuale o familiare. Anche nei sistemi anglo-sassoni, la maggior parte degli studenti può richiedere un qualche tipo di prestito; tuttavia l'ammontare può dipendere, almeno oltre una certa soglia, anche dal livello del reddito familiare; è questo il caso di Canada, Stati Uniti e Regno Unito.⁶⁰ Criteri basati sul merito sono poco diffusi. Tipologia di prestiti I prestiti per finanziare gli studi universitari vengono concessi per un numero di anni pari o superiore alla durata

⁵⁷Actuarial Report on the Canada Student Loans Program, June 2010, disponibile all'indirizzo www.osif-bsif.gc.ca

⁵⁸Queste valutazioni si riferiscono all'anno accademico 2010-2011.

⁵⁹Anche in Svezia, nel 2001, il sistema dei prestiti per finanziare studi universitari era stato profondamente riformato, divenendo relativamente meno generoso.

⁶⁰Nel sistema statunitense, che è particolarmente complesso anche per le varie riforme che sono state apportate nel corso degli anni, i principali tipi di prestiti federali diretti sono gli *Stafford Loans* e i *Perkins Loans*; gli *Stafford Loans* si distinguono in *subsidized* (lo studente non paga gli interessi che maturano sul prestito) destinati agli studenti con condizioni finanziarie fragili e *unsubsidized*, accessibili a tutti; i *Perkins Loans* sono offerti solo a studenti con condizioni finanziarie particolarmente fragili e non sono molto diffusi.

del corso a cui lo studente richiedente è iscritto⁶¹. Il tasso di interesse può essere fisso: è determinato dal governo in Danimarca e Svezia⁶²; è uguale al *prime rate* maggiorato di 5 punti percentuali in Canada⁶³; oppure variabile: è pari al tasso di inflazione in Australia e nel Regno Unito⁶⁴.

8.2.3 Modalità e condizioni di rimborso

Differiscono in misura significativa fra sistemi. Inoltre, pressoché ovunque sono state modificate in tempi più o meno recenti. Si possono, tuttavia, a grandi linee enucleare due schemi di rimborso, a seconda che l'ammontare dello stesso dipenda o meno in modo diretto dal reddito percepito dall' ex-studente. In un primo schema, in vigore, per esempio, in Svezia e in Danimarca, si stabilisce che il rimborso del prestito inizi dopo un certo periodo dal conseguimento del titolo o dall'abbandono degli studi (periodo di "grazia") e che avvenga seguendo un predeterminato piano di ammortamento, in un numero massimo, ma relativamente elevato, di anni; raggiunta tale scadenza e/o una certa soglia di età l'eventuale parte del prestito non rimborsata viene automaticamente cancellata e di conseguenza costituisce una perdita per le casse dello Stato. I piani di rimborso vengono predisposti dalle agenzie governative preposte, le quali hanno anche la responsabilità diretta della riscossione dei pagamenti da parte dei beneficiari: questi piani tengono conto dell'ammontare erogato, del tasso di interesse e del numero di anni in cui il prestito deve essere ripagato, ma non del livello del reddito del beneficiario. Sia in Danimarca sia in Svezia, i beneficiari devono iniziare a ripagare i prestiti entro un anno dal conseguimento del titolo oppure dal momento in cui hanno interrotto gli studi. In Danimarca i prestiti debbono essere rimborsati in 15 anni; in Svezia, i prestiti concessi dal 2001 in avanti devono essere rimborsati in 25 anni, con rate annuali, seguendo un dato piano prestabilito; l'eventuale parte non pagata viene comunque cancellata al raggiungimento del 68mo anno di età del beneficiario⁶⁵. In un secondo schema, in vigore per esempio nel Regno Unito e in Australia, viene stabilito, invece, uno stretto

⁶¹In Svezia la durata massima è di 240 settimane (circa 5 anni); in Danimarca di 6 anni; la durata massima degli *Stafford Loans* statunitensi è di 5 anni.

⁶²In Svezia, in particolare, è determinato ogni anno sulla base del costo di finanziamento sostenuto dallo Stato negli ultimi tre anni.

⁶³Al momento in cui il prestito viene concesso; il *prime rate* è fissato dalla Banca del Canada.

⁶⁴Nel Regno Unito, in seguito alle modifiche recentemente apportate dal governo e che entreranno in vigore dal Settembre 2012, il tasso di inflazione verrà aumentato di 3 punti percentuali nel periodo in cui il beneficiario del prestito segue gli studi; successivamente tale maggiorazione verrà fatta dipendere dal livello del reddito percepito; in particolare sarà nulla per redditi inferiori ai 24.000 euro (£ 21.000) e massima per quelli superiori a 46.400 euro (£ 41.000).

⁶⁵Si noti che in Svezia fra il 1989 e il 2001 era vigente uno schema diverso di rimborso: la rata annuale era pari al 4 per cento del reddito annuale del beneficiario del prestito e la cancellazione di eventuali somme residue avveniva quando il beneficiario aveva raggiunto i 65 anni.

legame fra il piano di rimborsi e il livello di reddito del beneficiario. In questo caso, inoltre, i rimborsi dovuti vengono prelevati direttamente dall'autorità fiscale. Nel Regno Unito, al di sopra di una soglia di reddito fissata in circa 24.000 euro all'anno (£ 21.000)⁶⁶, il rimborso del prestito è pari al 9 per cento del reddito (che eccede tale soglia); nel caso il reddito scenda al di sotto di questa soglia, e fintanto che rimane al di sotto, il rimborso viene interrotto. In Australia la soglia di reddito esente da rimborso è più elevata (33.000 euro), ma una volta superata la stessa il rimborso del prestito diventa pari a una percentuale crescente di tutto il reddito, non solo della parte che eccede la soglia; la percentuale sale progressivamente dal 4% per redditi compresi fra i 33.000 e i 37.000 euro a un massimo dell'8% per quelli superiori ai 61.000 euro. Il pagamento viene effettuato direttamente attraverso l'*Australian Taxation Office*. Anche nei sistemi in cui il piano di rimborso del prestito non è strettamente collegato al reddito, sono previste, comunque, alcune clausole di garanzia che di fatto introducono una componente assicurativa. Un esempio è costituito dal sistema canadese, entrato in vigore lo scorso anno, in cui è previsto che coloro che incontrano difficoltà nel rimborsare il debito possano aderire al *Repayment Assistance Plan* (RAP)⁶⁷. Il RAP prevede che l'agenzia governativa che ha erogato il prestito calcoli una "rata sostenibile" mensile sulla base del reddito familiare e del numero dei componenti della famiglia del richiedente; tale rata può essere anche nulla e comunque non superiore al 20 per cento del reddito familiare; qualora la "rata sostenibile" risulti inferiore a quella determinata in base al piano di ammortamento del prestito in dieci anni, il richiedente può partecipare al RAP. In un primo stadio, che può durare al massimo 5 anni, anche non continuativi, la "rata sostenibile", se diversa da zero, viene interamente destinata a rimborsare la componente capitale del prestito, mentre lo Stato si fa carico della componente interessi; il pagamento della parte di capitale che non viene rimborsata viene differito nel tempo. In un secondo stadio, previsto per coloro che continuano ad avere difficoltà finanziarie dopo avere usufruito della prima fase del RAP, il rimborso dovuto viene calcolato sulla base di un nuovo piano di ammortamento della parte capitale residua su un orizzonte temporale che va dall'inizio della seconda fase del RAP e che termina dopo 15 anni dal momento in cui il richiedente ha terminato gli studi. In questa seconda fase, lo Stato si fa carico interamente della differenza fra la rata dovuta e quella "sostenibile", cosicché il prestito viene comunque ripagato interamente dopo 15 anni dal momento in cui il debitore ha terminato gli studi.

⁶⁶In vigore dal 2012; la precedente soglia era di £ 15.000, pari a circa 16.900 euro.

⁶⁷Per maggiori dettagli, si veda: *Actuarial Report on the Canada Student Loans Program*, June 2010, disponibile all'indirizzo www.osfi-bsif.gc.ca. Il RAP ha sostituito i due meccanismi assicurativi precedenti: l'*Interest Relief* e il *Debt Reduction in Repayment* che sostanzialmente fornivano lo stesso tipo di assicurazione.

8.2.4 Il costo per la finanza pubblica

Si tratta dell'aspetto sul quale è più difficile reperire informazioni sufficientemente dettagliate; ci limiteremo a fornire alcune valutazioni riferite all'esperienza di Canada, Regno Unito e Svezia. La diversità dei sistemi rende peraltro difficile il confronto diretto tra le varie stime disponibili.

Canada. Limitandosi ai presiti erogati nel regime in vigore dal 2000 (*Direct Loan Regime*), le autorità canadesi stimano un costo medio per studente-debitore, inclusivo dei sussidi al tasso di interesse durante il periodo dello studio, dei contributi successivi nei casi di reddito insufficiente del debitore, delle cancellazioni del debito e delle perdite su crediti, di circa 1.200 euro (per il 2011, al cambio corrente); in termini percentuali, circa il 35% del costo è attribuibile ai sussidi al tasso di interesse, il 21% ai contributi e alle cancellazioni per facilitare il rimborso di coloro che hanno un reddito insufficiente, il 44% alle perdite su crediti. Per queste ultime viene stimata una probabilità di default del 16% e un tasso di recupero del 26%, con un tasso netto di perdita pari quindi all'11,8%. In rapporto ai prestiti in essere, i costi totali sono di circa il 5%⁶⁸.

Regno Unito. Il sistema inglese, come accennato, prevede che il rimborso sia pari a una quota fissa del reddito (il 9%, sopra una soglia di circa 24.000 euro), per un periodo prefissato, e che tutto il debito non ripagato alla scadenza sia cancellato. Si può stimare⁶⁹ che la quota del debito che ci si aspetta non venga ripagato sia pari, nel nuovo regime (in vigore dal 2012), a circa il 28% (era del 24% circa nel precedente regime; entrambe le percentuali sono notevolmente superiori a quella stimata per il Canada). Si noti che non si tratta di *default* in senso proprio, poiché il rimborso è condizionale al reddito e l'ipotesi sottostante il calcolo è che ciascuno rimborsi esattamente quanto è tenuto a fare; si tratta, in altri termini, di una misura della generosità del sistema piuttosto che del mancato rispetto dei termini contrattuali da parte degli ex-studenti. Il dato medio peraltro nasconde una elevata variabilità tra classi di reddito: per le classi di reddito più elevate il rimborso è pieno o addirittura superiore all'ammontare del prestito.

Svezia. A fronte di un debito medio di circa 13.000 euro (nel nuovo regime avviato nel 2001; 16.000 nel regime 1989-2001), la percentuale di debito che non viene ripagata è mediamente del 4%, non molto diversa da quella stimata per il Canada (era del 22% nel regime precedente⁷⁰, prossima a quella stimata per il Regno Unito).

⁶⁸Questa stima prescinde dai costi amministrativi derivanti dalla gestione del programma di prestiti.

⁶⁹Cfr. H. Chowdry-L. Dearden- G. Wyness: “*Higher Education Reforms: Progressive but Complicated with an Unwelcome Incentive*”, IFS Briefing Note 113, December 2010.

⁷⁰La rilevante differenza dipende da una modifica nel processo di accertamento del rimborso dovuto: nel

9 Bibliografia

Cingano, F. e P. Cipollone, (2009) “I rendimenti dell’Istruzione”, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, n. 53, settembre.

Checchi D., A., Ichino e A. Rustichini, (1999), (2010) More Equal but Less Mobile? Education Financing and Intergenerational Mobility in Italy and in the US , *Journal of Public Economics*, December, 74(3), 351-393.

Chapman, B. (2006), “Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform”, in Hanushek E. and Welch F. (eds), *Handbook on the Economics of Education*, North-Holland: 1435-1503, Chapter 25.

Chapman, B. (2009) “Policy Design Issues for Risk Management: Adverse Selection and Moral Hazard in the Context of Income Contingent Loans” in Moss, D. and J. Cisternino (eds.) *New Perspectives on Regulation*, The Tobin Project, Cambridge (MA).

Chapman, B., e Lounkaewa, K., (2010), “Repayment Burdens with US College Loans” Center for Economic Polisy Research, Australian National University, Discussion paper n. 647.

Chowdry H., L. Dearden e G. Wyness (2010) “Higher Education Reforms: Progressive but Complicated with an Unwelcome Incentive, ”, IFS Briefing Note 113, December .

CNSVU 2010 “Rapporto del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario”, scaricabile dal sito http://www.cnvsu.it/_library/downloadfile.asp?id=11778

Dipartimento del Tesoro (2011), “Fondazione per il Merito”, Materiali per la discussione, Ministero per l’Economia e la Finanza, Luglio 2011.

Gagliarducci, S., Ichino, A., Peri, G., e Perotti R., (2005) “Lo splendido isolamento dell’università italiana”, in T. Boeri, R. Faini, A. Ichino, G. Pisacane, C. Scarpa (eds.) *Oltre il Declino*, Bologna, Il Mulino.

Federconsumatori (2010) “Rapporto nazionale sui costi degli atenei italiani”, scaricabile dal sito <http://www.federconsumatori.it>ShowDoc.asp?nid=20100915114452&t=news>

Perotti, R., (2008), “L’università truccata”, Torino, Einaudi.

OSFI (2010) “Actuarial Report on the Canada Student Loans Program” , June, disponibile all’indirizzo www.osfi-bsif.gc.ca

regime vigente fino al 2001 il rimborso era automaticamente azzerato in ogni periodo in cui il reddito scendeva al di sotto di una soglia prefissata, nel nuovo regime, invece, il debitore in difficoltà finanziarie deve richiedere esplicitamente, ogni periodo, una riduzione della rata di rimborso dovuta.

10 Tabelle e Figure

Tabella 1: Progressività delle tasse universitarie negli atenei pubblici italiani - 2010

	Fascia 1 fino a 6000	Fascia 2 fino a 10000	Fascia 3 fino a 20000	Fascia 4 fino a 30000	Fascia 5 oltre 30000
Campania	457,66	526,16	788,91	1123,91	1249,91
Emilia Romagna	552,52	552,52	831,96	1044,00	1282,75
Lazio	468,25	679,40	941,50	1094,25	1754,25
Lombardia	586,26	586,26	1001,87	1408,70	3085,76
Piemonte	426,31	426,31	967,31	1251,81	1991,81
Puglia	366,40	428,09	615,68	782,23	976,55
Sicilia	448,39	562,14	1221,64	1440,39	1433,81
Toscana	339,81	339,81	533,81	963,81	2110,81
Veneto	581,37	717,42	970,78	1426,98	1835,46
Media facoltà umanistiche	450,58	512,74	845,39	1123,68	1655,66
Media facoltà scientifiche	488,75	557,95	904,26	1217,67	1837,92
Nord	531,31	576,66	979,98	1362,50	2304,34
Centro	453,53	523,91	769,09	1034,02	1715,94
Sud	424,15	505,46	875,41	1115,51	1220,09
Media nazionale	469,66	535,34	874,83	1170,67	1746,79
% rispetto a reddito intermedio di fascia	15.6%	6.7%	5.8%	4.7%	4.3%

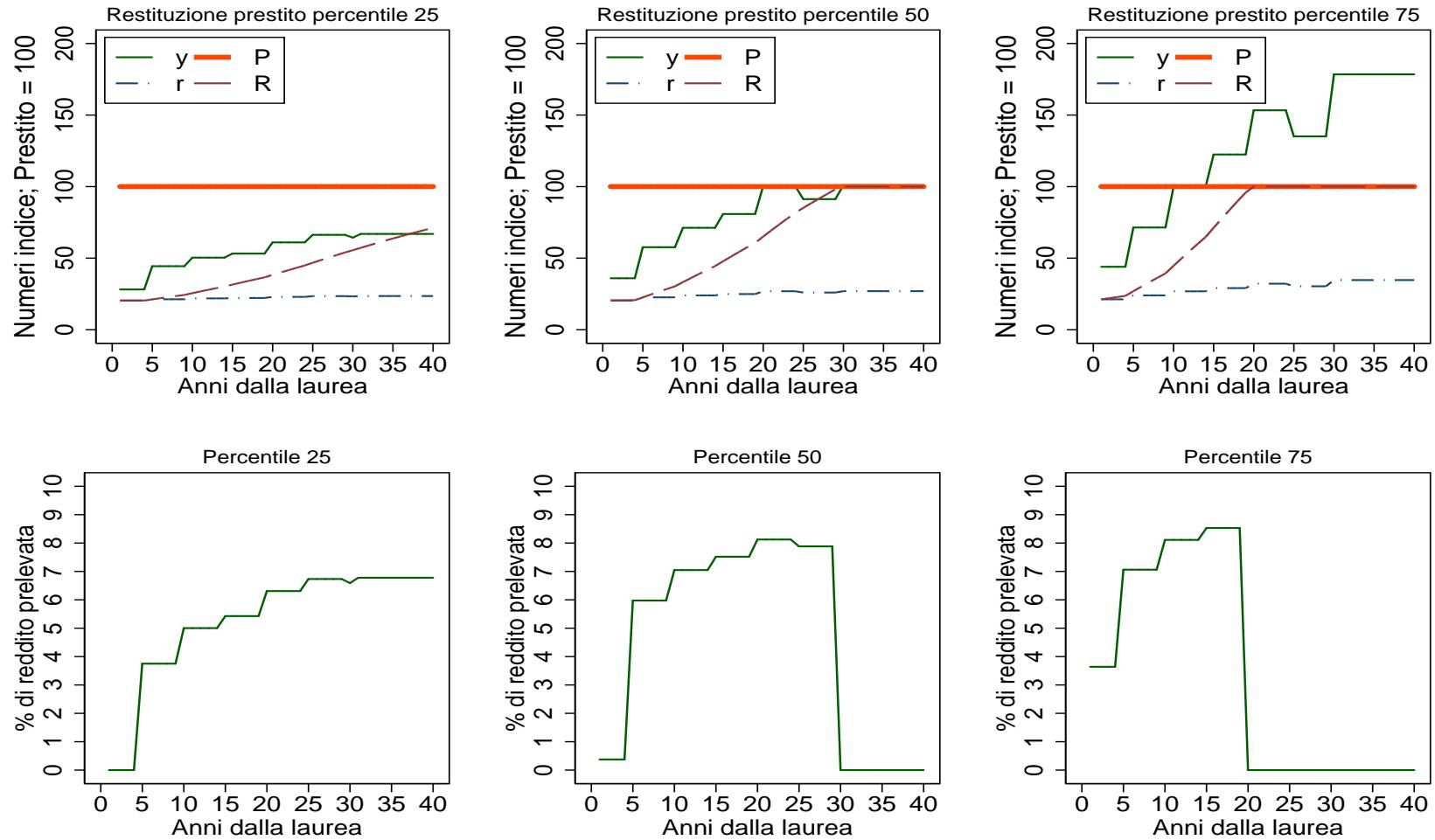
Fonte: Rapporto nazionale federconsumatori sui costi degli atenei italiani per il 2010, reperibile sul sito <http://www.federconsumatori.it>ShowDoc.asp?nid=20100915114452&t=news>. Il rapporto divide il paese in tre macro aree (nord, centro e sud), seleziona le tre regioni con il maggior numero di studenti nelle tre macro aree e per ogni regione considera i due atenei con il maggior numero di iscritti. I redditi intermedi di fascia considerati nell'ultima riga della tabella sono rispettivamente: 3000, 8000, 15000, 25000, 40000 euro.

Tabella 2: I parametri che definiscono la proposta simulata

Parametro	Valore ipotizzato
Requisiti per chiedere il prestito	Maturità ≥ 90 , oppure Media triennio ≥ 7.5
Numero prestiti offerti	50000
Prestito annuo per studente (euro)	15000
Prestito capitalizzato dopo 5 anni di laurea magistrale (euro)	79622
Ammontare totale dei prestiti offerti (mld. euro)	3.98
Soglia minima di reddito per restituire il debito (euro)	15000
Percentuale di reddito prelevata per restituzione oltre la soglia minima	10%
Tasso di interesse sul prestito	2%
Quota di prestito individuale mediamente destinata alle tasse universitarie annue (euro)	7500
Incremento di tasse annue pagate dagli studenti che ricevono il prestito (mld. euro)	1.44
Fondo di Finanziamento Ordinario totale in assenza di prestiti (mld. euro)	7.4

Nota: Vedi la Sezione 4.1 per la spiegazione dei criteri che hanno guidato la scelta di questi parametri

Figura 1: Scenario base: redditi futuri simili a quelli attuali dei laureati di una delle migliori università italiane



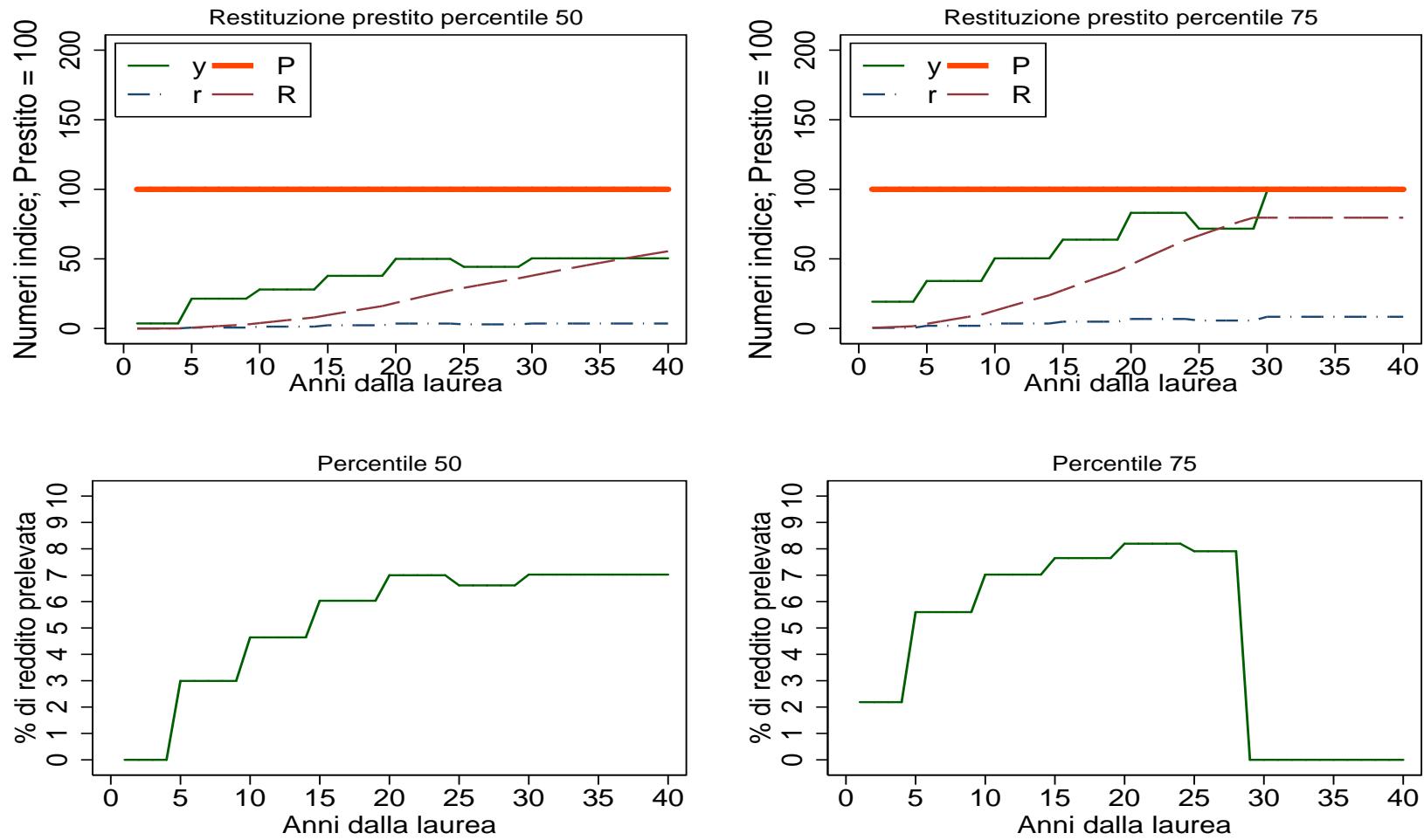
Notes: Nei tre pannelli superiori, rispettivamente per ciascun percentile di reddito, la linea continua orizzontale corrisponde al prestito totale P che un individuo ha ricevuto, capitalizzato al momento della laurea; la linea continua meno spessa corrisponde al reddito annuo y del laureato in funzione degli anni trascorsi dalla laurea; la linea che alterna trattini e punti corrisponde al rimborso annuo r che lo studente deve versare in funzione degli anni trascorsi dalla laurea; la linea tratteggiata corrisponde al rimborso cumulato R via via versato dallo studente al trascorrere degli anni dalla laurea. Questo rimborso cumulato R è attualizzato al momento della laurea per poter essere confrontato con il prestito totale P . I tre pannelli inferiori riportano invece, la percentuale del reddito annuo $r/y\%$ che lo studente effettivamente versa per ripagare il debito. Questa percentuale è inferiore al 10% per l'effetto della soglia minima al di sotto della quale lo studente non è tenuto al rimborso. I dati che hanno consentito di ricostruire i 3 percentili di reddito in funzione degli anni di distanza dalla laurea per questo scenario ottimista, si riferiscono ai laureati dell'università di riferimento e sono descritti nella sezione 3.

Tabella 3: Scenario base: redditi futuri simili a quelli attuali dei laureati di una delle migliori università italiane

	Percentile 25	Percentile 50	Percentile 75
Durata attesa della vita, in anni, ai fini del rimborso del reddito	40	40	40
Frequenza ipotizzata nella popolazione di chi prende a prestito	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$
Anni necessari per restituire il prestito	oltre 40	29	19
Percentuale di prestito non restituita dopo 40 anni (scontata alla laurea)	36%	0	0
Conseguenze aggregate della proposta			
Percentuale media di mancato rimborso	12%		
Prestito totale non ripagato = Fondo patrimoniale di garanzia presso FM (mld euro)	0.480		
% di FFO che le università partecipanti devono versare a garanzia	6.5%		
Entrate totali aggiuntive per tasse universitarie in % dell'FFO	19.5%		
Risorse aggiuntive per Università in % dell'FFO al netto della garanzia	12.9%		
Risorse aggiuntive per Università (mld. euro)	0.96		

Nota: La tabella riporta i risultati delle nostre simulazioni basate sui parametri descritti nella Tabella 2 e sui dati relativi ai laureati dell'università di riferimento, descritti nella sezione 3.

Figura 2: Scenario pessimista: redditi futuri simili a quelli attuali dei laureati migliori di un'università italiana media



Notes: Nei tre pannelli superiori, rispettivamente per ciascun percentile di reddito, la linea continua orizzontale corrisponde al prestito totale P che un individuo ha ricevuto, capitalizzato al momento della laurea; la linea continua meno spessa corrisponde al reddito annuo y del laureato in funzione degli anni trascorsi dalla laurea; la linea che alterna trattini e punti corrisponde al rimborso annuo r che lo studente deve versare in funzione degli anni trascorsi dalla laurea; la linea tratteggiata corrisponde al rimborso cumulato R via via versato dallo studente al trascorrere degli anni dalla laurea. Questo rimborso cumulato R è attualizzato al momento della laurea per poter essere confrontato con il prestito totale P . I tre pannelli inferiori riportano invece, la percentuale del reddito annuo $r/y\%$ che lo studente effettivamente versa per ripagare il debito. Questa percentuale è inferiore al 10% per l'effetto della soglia minima al di sotto della quale lo studente non è tenuto al rimborso. I dati che hanno consentito di ricostruire i 3 percentili di reddito in funzione degli anni di distanza dalla laurea per questo scenario pessimista, si riferiscono ai laureati intervistati nell'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane (IBFI) e sono descritti nella sezione 4.

Tabella 4: Scenario pessimista: redditi futuri simili a quelli attuali dei laureati migliori di un'università italiana media

	Percentile 50	Percentile 75
Durata attesa della vita, in anni, ai fini del rimborso del reddito	40	40
Frequenza ipotizzata nella popolazione di chi prende a prestito	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
Anni necessari per restituire il prestito	oltre 40	28
Percentuale di prestito non restituita dopo 40 anni (scontata alla laurea)	30%	0
Conseguenze aggregate della proposta		
Percentuale media di mancato rimborso	15%	
Prestito totale non ripagato = Fondo patrimoniale di garanzia presso FM (mld euro)	0.604	
% di FFO che le università partecipanti devono versare a garanzia	8.2%	
Entrate totali aggiuntive per tasse universitarie in % dell'FFO	19.4%	
Risorse aggiuntive per Università in % dell'FFO al netto della garanzia	11.2%	
Risorse aggiuntive per Università (mld. euro)	0.830	

Nota: La tabella riporta i risultati delle nostre simulazioni basate sui parametri descritti nella Tabella 2 e sui dati relativi ai laureati intervistati nell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane (IBFI), descritti nella sezione 4