



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA
Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario

Criteria per la valutazione dei progetti sperimentali ed innovativi
per la concessione agli studenti di prestiti d'onore

(DM 23 ottobre 2003, art. 7, comma 2)

- novembre 2003 -

DOC 19/03

Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario è previsto dall'articolo 2 della legge 370/99 e alla data dell'insediamento, avvenuto il 19 aprile 2000, è subentrato all'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario.

Il Comitato è organo istituzionale del MIUR con il compito di: fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle università; predisporre una relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario; promuovere la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie e pratiche di valutazione; determinare la natura delle informazioni e dei dati che i nuclei di valutazione degli atenei sono tenuti a comunicare; attuare un programma annuale di valutazioni esterne delle università o di singole strutture didattiche; effettuare valutazioni tecniche su proposte di nuove istituzioni universitarie statali e non statali in vista dell'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale; predisporre rapporti sullo stato di attuazione e sui risultati della programmazione; predisporre studi e documentazione sullo stato dell'istruzione universitaria, sull'attuazione del diritto allo studio e sugli accessi ai corsi di studio universitari; predisporre studi e documentazione per la definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università; svolgere per il Ministro attività consultive, istruttorie, di valutazione, di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica, anche in relazione alle distinte attività delle università, nonché ai progetti e alle proposte presentate dalle medesime.

Con decreto del 4 aprile 2000 sono stati nominati i seguenti membri: dott. Giuseppe De Rita (presidente), prof. Luigi Biggeri, prof. Carlo Calandra Buonauro, prof. Giuseppe Catalano, prof. Alessandro Corbino, dott. Guido Fiegna, prof. Alessandro Figà Talamanca, dott.ssa Daniela Primicerio, prof.ssa Anna Laura Trombetti Budriesi. In occasione della riunione di insediamento del Comitato, il prof. Biggeri è stato eletto vice-presidente.

Il decreto istitutivo assegna al Comitato nazionale una segreteria amministrativa e tecnica per assicurare il supporto necessario. Inoltre, per le esigenze derivanti dall'attività del Comitato nazionale, possono essere affidati incarichi ad esperti, a gruppi di lavoro, enti e società specializzate per lo svolgimento di ricerche, studi e indagini. I documenti prodotti dal Comitato nazionale si articolano nelle seguenti tipologie:

DOC Documenti prodotti dal Comitato in ottemperanza alle disposizioni di legge o su richiesta di parere da parte del Ministro;

RdR Rapporti di ricerca prodotti da altri per conto del Comitato;

REPRINT Relazioni presentate a convegni e articoli pubblicati in altra sede da parte di componenti del Comitato. Il contenuto di tali studi è, ovviamente, responsabilità degli autori e non frutto del lavoro collegiale del Comitato.

Ulteriori informazioni sul Comitato nazionale e sulla documentazione prodotta sono contenute nel sito internet: www.cnvsu.it e www.murst.it/valutazionecomitato.

La documentazione del preesistente Osservatorio è contenuta nel sito internet: www.murst.it/osservatorio.

Tel.06/5849.6400/6401 – fax 06/5849.6480 – e-mail: valuniv@murst.it

INDICE

1. Premessa	4
2. La situazione attuale dei prestiti d'onore	4
2.1 Il quadro normativo	4
2.2 Le esperienze realizzate dalle regioni e dagli enti per il diritto allo studio.....	8
3. I prestiti d'onore: opportunità e problemi attuativi.....	10
4. I criteri per la valutazione dei progetti.....	13

Tabelle

Tabella 1 Le borse di studio concesse e il grado di copertura per regione, a.a. 2001/02

Tabella 2 Le borse di studio concesse e il grado di copertura per regione, a.a. 2002/03

Tabella 3 Il numero di prestiti d'onore concessi in Italia negli a.a. 1997/98 – 2002/03

Tabella 4 Un quadro sinottico delle esperienze regionali di prestiti d'onore

1. Premessa

Ai sensi dell'articolo 1 della legge del 11 luglio 2003, n. 170, che ha convertito il decreto legge 9 maggio 2003, n. 105, recante *Disposizioni urgenti per le università e gli enti di ricerca*, il Ministro dell'Università, Istruzione e Ricerca individua criteri e modalità per la ripartizione del *Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti*.

Con la lettera del 29 settembre 2003 il Ministro ha inviato al Comitato lo schema di decreto ministeriale, chiedendo un parere, al fine di attivare le conseguenti procedure istruttorie per l'erogazione delle risorse. Il Comitato ha esaminato e discusso lo schema di decreto nella seduta del 7 ottobre e ha espresso il parere (DOC 16/03).

L'articolo 7 del Decreto ministeriale 23 ottobre 2003, *Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti*, prevede che lo stanziamento di 500.000 euro sia ripartito *“tra le università per il finanziamento di progetti sperimentali ed innovativi proposti dalle Regioni, previa intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, preordinati alla stipula di convenzioni con le aziende e gli istituti di credito per la concessione agli studenti di prestiti d'onore”*.

Al comma 2 il decreto, inoltre, prevede che *“I progetti di cui al comma 1 sono presentati entro 45 giorni dalla data del presente decreto e sono valutati dal Ministero sulla base di criteri definiti dal CNVSU che tengono conto delle migliori condizioni di erogazioni e di restituzione dei prestiti agli studenti e delle garanzie sussidiarie concordate tra le regioni”*.

Il presente documento ha, quindi, lo scopo di individuare i criteri di valutazione dei progetti che dovranno essere presentati entro 45 giorni dalla data del decreto ministeriale. Il Comitato ha ritenuto opportuno definire tali criteri sulla base di un approfondimento della attuale situazione normativa e delle esperienze di prestiti d'onore sin qui condotte nel nostro paese, tenendo conto anche delle attività realizzate in questo campo a livello internazionale.

2. La situazione attuale dei prestiti d'onore

2.1 Il quadro normativo

Il sistema di intervento pubblico a sostegno degli studenti universitari è oggi in Italia basato sull'erogazione di borse di studio. L'esperienza mostra, però, come le risorse impiegate non siano sufficienti a soddisfare la domanda di sostegno agli studi da parte degli studenti idonei ad ottenere i benefici: negli a.a. 2001/02 e 2002/03 soltanto in due regioni (Piemonte e Toscana) e nelle province autonome di Bolzano e Trento si è riusciti a concedere la borsa di studio a tutti gli studenti idonei, mentre la media nazionale si attesta intorno al 70%, con forti differenze tra le regioni (tabelle 1 e 2).

TAB. 1 Le borse di studio concesse e il grado di copertura per regione, a.a. 2001/02

Regioni/ Province autonome	a.a. 2001/02			
	borsisti	idonei non beneficiari	idonei	grado di copertura
	a	b	c	d=a/c
ABRUZZO	3.792	1.985	5.777	66%
BASILICATA	1.309	671	1.980	66%
CALABRIA	4.728	3.798	8.526	55%
CAMPANIA	10.753	14.964	25.717	42%
EMILIA ROMAGNA	12.446	2.676	15.122	82%
FRIULI VENEZIA GIULIA	4.322	329	4.651	93%
LAZIO	18.522	6.887	25.409	73%
LIGURIA	2.426	2.548	4.974	49%
LOMBARDIA	12.061	7.234	19.295	63%
MARCHE	5.201	1.251	6.452	81%
MOLISE	567	393	960	59%
PIEMONTE	12.407	0	12.407	100%
PUGLIA	5.119	9.207	14.326	36%
SARDEGNA	6.450	2.413	8.863	73%
SICILIA	9.077	9.224	18.301	50%
TOSCANA	13.831	0	13.831	100%
PROVINCIA BOLZANO	354	0	354	100%
PROVINCIA TRENTO	1.699	0	1.699	100%
UMBRIA	4.005	1.930	5.935	67%
VENETO	7.773	4.940	12.713	61%
VALLE d'AOSTA	54	75	129	42%
TOTALE	136.896	70.525	207.421	66%

TAB. 2 Le borse di studio concesse e il grado di copertura per regione, a.a. 2002/03

Regioni/ Province autonome	a.a. 2002/03			
	borsisti	idonei non beneficiari	idonei	grado di copertura
	a	b	c	d=a/c
ABRUZZO	3.377	1.987	5.364	63%
BASILICATA	1.007	1.155	2.162	47%
CALABRIA	6.942	1.737	8.679	80%
CAMPANIA	9.568	12.747	22.315	43%
EMILIA ROMAGNA	12.687	1.905	14.592	87%
FRIULI VENEZIA GIULIA	3.458	649	4.107	84%
LAZIO	17.584	7.009	24.593	72%
LIGURIA	2.840	1.486	4.326	66%
LOMBARDIA	15.061	2.155	17.216	87%
MARCHE	4.335	1.354	5.689	76%
MOLISE	430	369	799	54%
PIEMONTE	10.252	0	10.252	100%
PUGLIA	5.041	7.807	12.848	39%
SARDEGNA	5.048	2.687	7.735	65%
SICILIA	13.304	6.321	19.625	68%
TOSCANA	12.325	0	12.325	100%
PROVINCIA BOLZANO	487	0	487	100%
PROVINCIA TRENTO	1.770	0	1.770	100%
UMBRIA	3.979	1.172	5.151	77%
VENETO	8.208	1.508	9.716	84%
VALLE d'AOSTA	0	129	129	0%
TOTALE	137.703	52.177	189.880	73%

Fonte: elaborazioni del CNVSU su dati M.I.U.R. - S.A.U.S. - Uff. II.

L'attuale disciplina dei prestiti d'onore è stata introdotta con la legge n. 390 del 1991. Secondo l'articolo 16, la disciplina e il finanziamento dei prestiti è di competenza delle regioni, con un supporto dello Stato grazie al Fondo Integrativo per la concessione di prestiti e borse di studio. In tale norma si prevede che, il prestito sia concesso dalle banche, previo nulla osta degli organismi regionali per il diritto allo studio, a studenti che rispondono a specifiche caratteristiche di merito e reddito, e sia rimborsato ratealmente *senza interessi* dopo il completamento o l'abbandono degli studi, all'inizio dell'attività lavorativa.

Il comma 5 dell'articolo 16 prevede che «[...] *Le regioni a statuto ordinario disciplinano le modalità per la concessione dei prestiti d'onore e, nei limiti degli appositi stanziamenti di bilancio, provvedono alla concessione di garanzie sussidiarie sugli stessi (i prestiti) e alla corresponsione degli interessi, sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome*». La definizione a priori del livello di dono¹ insito nel prestito elimina l'elemento di flessibilità che il prestito consente e, dunque, la possibilità di interventi di sostegno pubblico volti a premiare i più meritevoli e coloro che percepiranno redditi meno elevati. Nell'esperienza straniera il rimborso è generalmente legato al merito conseguito negli studi (spesso legato alla loro conclusione nei tempi previsti) e al reddito del beneficiario, così che, in caso di disoccupazione o di reddito inferiore al livello medio nazionale, viene ulteriormente ritardato (o cancellato) e gli oneri degli interessi sono sostenuti (parzialmente o integralmente) dallo Stato (*income-contingens loans*).

«[...] *La rata di rimborso del prestito non può superare il 20% del reddito del beneficiario [...]*». L'idea di stabilire una soglia massima per la restituzione legata al reddito del beneficiario è positiva, ma tale soglia appare comunque molto elevata: si pensi, ad esempio, che nel Regno Unito l'importo della rata è calcolato come percentuale (9%) sulla quota di reddito eccedente il livello medio nazionale (15.000 sterline per l'a.a. 2003/04).

La normativa attualmente in vigore non sembra, quindi, favorire l'introduzione di tale strumento, sia in termini finanziari sia in termini gestionali. La formulazione dell'articolo 16, infatti, per quanto innovativa nel prevedere una nuova forma di aiuto finanziario più responsabilizzante per lo studente e più efficiente per il sistema di sostegno agli studi, appare molto rigida nella definizione delle caratteristiche e delle modalità di intervento che, di fatto, rendono tale strumento inapplicabile. Inoltre, non è mai stato emanato il regolamento attuativo, previsto dal comma 3 dell'articolo della legge n. 390 del 1991.

Per queste ragioni, l'articolo 1 del DPCM del 10 marzo 2003 *Fondo integrativo da ripartire fra le regioni e le province autonome per la concessione dei prestiti d'onore e delle borse di studio per l'anno 2002* (come quelli degli anni precedenti) stabilisce che «*nelle more dell'attuazione del disposto dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 16 della legge 2 dicembre 1991, n. 390, i trasferimenti sul Fondo di intervento integrativo per la*

¹ Il livello di dono di un prestito è dato dalla differenza, in valore attuale, tra la somma ottenuta e la somma restituita dagli studenti.

concessione dei prestiti d'onore e delle borse di studio, di seguito denominato Fondo, sono destinati dalle regioni e dalle province autonome alla concessione di borse di studio di cui all'art. 8 della legge 2 dicembre 1991, n. 390, sino all'esaurimento delle graduatorie degli idonei al loro conseguimento secondo le modalità stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001 "Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390"».

Nel comma 3 si sancisce, quindi, un uso "residuale" delle risorse per i prestiti d'onore prevedendo che: *«le eventuali risorse del Fondo eccedenti per esaurimento delle graduatorie degli idonei, sono destinate dalle regioni e dalle province autonome a: concessione di prestiti d'onore ai sensi delle vigenti normative regionali; concessione di borse di studio nell'anno accademico successivo».*

La conseguenza di questa situazione è che pochissime regioni ed enti regionali per il diritto allo studio universitario hanno concesso in questi anni prestiti d'onore; quando ciò è stato possibile, è avvenuto in un numero molto limitato, prevalentemente sulla base di specifiche disposizioni regionali. Queste argomentazioni mettono in evidenza il ruolo più «accessorio» che «innovativo» che il prestito d'onore riveste sinora nella nostra realtà di sostegno allo studio.

Sia pur con modalità di cui non vi è piena consapevolezza, una forma di intervento nuova è stata introdotta con il dpcm del 9 aprile 2001 *Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari*. Per gli studenti immatricolati è stato, infatti, eliminato il requisito di merito *ex-ante* (il voto di maturità), poiché sulla base di alcune esperienze condotte negli ultimi anni, è apparsa evidente l'inefficacia e l'iniquità di tale criterio di selezione dei beneficiari degli interventi. Nel rispetto dei principi costituzionali, il merito degli studenti immatricolati viene valutato quindi *ex-post*, sulla base dei risultati conseguiti nel primo anno degli studi universitari. Per la prima volta, quindi, gli studenti del primo anno non ottengono una borsa, ma un «*performance loan*», cioè un prestito che si trasforma in borsa solo al conseguimento dei requisiti di merito. La seconda rata è, infatti, erogata solo in presenza di un livello minimo di crediti, da conseguirsi entro agosto, mentre la prima rata dovrà essere rimborsata nel caso in cui tale livello di crediti non sia conseguito entro l'inizio del nuovo anno accademico.

In questo contesto, la disposizione di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale del 23 ottobre 2003, *Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti*, ha lo scopo di incentivare le università e le regioni allo sviluppo di esperienze innovative, che consentano la sperimentazione e la messa a punto dei prestiti d'onore.

Un ulteriore passo avanti in questa direzione è rappresentato dalle disposizioni in via di introduzione con il disegno di legge *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)*, approvato dal Senato della Repubblica ed attualmente all'esame della Camera dei Deputati, di cui si riporta l'articolo 48 (Prestito fiduciario per studenti):

«1. In conformità con il principio di cui all'articolo 34, terzo comma, della Costituzione, agli studenti capaci e meritevoli, iscritti ai corsi di cui all'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e

tecnologica 3 novembre 1999, n. 509, possono essere concessi prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi.

2. Al fine di cui al comma 1 è istituito un Fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari concessi dalle banche e dagli altri intermediari finanziari iscritti all'elenco speciale previsto dall'articolo 107 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni. Il Fondo può essere utilizzato anche per la corresponsione agli studenti, privi di mezzi, e agli studenti residenti nelle aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, di contributi in conto interessi per il rimborso dei predetti prestiti fiduciari.

3. Il Fondo di cui al comma 2 è gestito da Sviluppo Italia Spa sulla base di criteri ed indirizzi stabiliti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

4. La dotazione del Fondo è pari a 10 milioni di euro per l'anno 2004. Il Fondo può essere incrementato anche con i contributi di regioni, fondazioni e altri soggetti pubblici e privati.

5. Sono abrogati i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 16 della legge 2 dicembre 1991, n. 390».

2.2 Le esperienze realizzate dalle regioni e dagli enti per il diritto allo studio

Per le ragioni precedentemente illustrate, il ricorso al sistema dei prestiti è stato, sino a questo momento, poco diffuso. I dati sullo stato di attuazione in Italia rivelano chiaramente quanto essi siano relegati ad un ruolo meramente simbolico nell'attuale politica per il diritto allo studio, e che pertanto occorrerebbe ripensarne il ruolo e le finalità soprattutto alla luce delle esperienze internazionali.

Dalla rilevazione dell'Ufficio Statistico del Miur emerge che negli ultimi sei anni accademici solo in cinque regioni (Lombardia, Veneto, Toscana, Calabria e Valle d'Aosta) sono stati concessi prestiti e in numero assai limitato: in totale, meno di 600 (tabella 3). Inoltre i prestiti attivati dalle regioni si discostano dalla tipologia prevista dalla legge n. 390/91 e, in alcuni casi, per evidenziarne la differenza, sono stati definiti «prestiti agevolati» (Toscana)².

Da un'analisi d'insieme sulle esperienze regionali, appare evidente come il numero dei prestiti concessi sia complessivamente esiguo e come le discipline regionali abbiano determinato condizioni specifiche e diversificate nell'ambito dell'attivazione di tale strumento finanziario (tabella 4). La mancanza di criteri uniformi a livello nazionale per l'ammissione al beneficio determina innanzitutto una disparità di trattamento degli studenti e demanda le condizioni stesse del prestito o a convenzioni tra aziende regionali e istituti di credito o ai soli enti per il diritto allo studio, che si fanno carico dell'intera gestione e organizzazione della struttura associata al prestito. In entrambi i casi la scarsità delle risorse ha determinato un inevitabile razionamento degli interventi, che riduce significativamente l'accessibilità allo strumento. Nel caso in cui esista una convenzione, infatti, l'ente garantisce per lo studente e interviene per l'abbattimento del tasso di interesse, mentre, nel caso di una completa gestione dell'azienda, essa istituisce

² Non appare possibile in questa sede illustrare le caratteristiche degli interventi finanziari messi in opera, a condizioni di mercato o agevolate, da banche e istituti di credito.

un fondo rotativo tale permette un ripristino nel corso degli anni: in entrambi i casi, il livello di dono è elevato e l'onere a carico dell'azienda insostenibile, nelle condizioni attuali, per consentire un accesso più ampio all'intervento.

Al di là del razionamento dell'offerta di prestiti d'onore, anche la domanda del servizio da parte degli studenti è stata assai limitata. Appare necessario valutare se la scarsa domanda di finanziamento non sia dovuta alle condizioni di erogazione, tali da attrarre un numero di studenti molto limitato. Si può affermare che, nonostante in quasi tutti i casi sia necessario rispondere a requisiti di merito, questi non risultano generalmente molto rigorosi. Per quanto riguarda i requisiti relativi alla condizione economica, invece, l'*ISU dell'Università Cattolica del «Sacro Cuore» di Milano* rappresenta il caso più stringente, poiché subordina la concessione del prestito a circostanze di difficoltà economiche tali da compromettere il compimento degli studi. In molti casi, come la *A.R.D.I.S. Calabria* e le *aziende per il diritto allo studio di Firenze, Pisa e Siena* i criteri di selezione corrispondono a quelli previsti per la concessione delle borse di studio.

L'aspetto più critico è probabilmente rappresentato dagli importi, forse troppo bassi e al di sotto del valore stimato del costo di mantenimento agli studi. Ciò è ulteriormente aggravato dal fatto che il prestito, spesso, non è cumulabile ad altre forme di aiuti monetari. Inoltre le condizioni di rimborso, spesso legate ad una data definita *ex-ante*, piuttosto che al conseguimento di una situazione economica adeguata, non incentivano gli studenti, scoraggiati dall'elevata età media di conseguimento del titolo e da elevate percentuali di disoccupazione. I tempi di rimborso sono, infatti, generalmente brevi e, talvolta, coincidono con lo stesso periodo di studio.

L'*Università degli Studi Ca' Foscari di Venezia* ha indetto per alcuni anni un concorso per l'attribuzione di mini-prestiti. Tale forma di finanziamento consentiva il rinvio del pagamento di tasse e contributi universitari, fino al conseguimento del titolo di studio entro i limiti di durata del periodo normale aumentato di un anno. Gli studenti beneficiari dovevano regolarizzare il pagamento dei contributi arretrati, alla presentazione della domanda di laurea: a tal fine potevano richiedere un prestito agevolato all'istituto di credito tesoriere dell'università, alle condizioni previste da un'apposita convenzione. In questo modo lo studente aveva la possibilità di rinviare il pagamento dei costi di istruzione non solo al momento del conseguimento della laurea, ma agli anni successivi, al probabile percepimento di un reddito adeguato.

TAB. 3 Il numero di prestiti d'onore concessi in Italia negli a.a. 1997/98 – 2002/03

	<i>a.a.</i> 97/98	<i>a.a.</i> 98/99	<i>a.a.</i> 99/00	<i>a.a.</i> 00/01	<i>a.a.</i> 01/02	<i>a.a.</i> 02/03	<i>Totale</i>
Valle d'Aosta	1	1	3	0	0	0	5
Lombardia	27	24	26	27	24	16	144
Veneto	5	14	41	16	0	0	76
Toscana	39	23	28	95	95	58	338
Calabria	0	0	7	10	n.d.	n.d.	17
<i>TOTALE</i>	72	62	105	148	119	74	580

Fonte: elaborazioni del CNVSU su dati M.I.U.R. - S.A.U.S. - Uff. II.

3. I prestiti d'onore: opportunità e problemi attuativi

Le indagini sinora svolte nel nostro paese hanno evidenziato che il costo di mantenimento non appare adeguatamente coperto dagli attuali interventi, in particolar modo nel caso degli studenti fuori sede e degli studenti indipendenti, determinando la necessità di ulteriori risorse, messe a disposizione dalle famiglie o conseguite dagli studenti attraverso attività lavorative³. Ecco, quindi, che, come già avvenuto nelle esperienze internazionali, la naturale evoluzione delle politiche di sostegno muove verso l'obiettivo della crescita delle risorse finanziarie a disposizione degli studenti con un incremento contenuto dei livelli di intervento pubblico. A tal fine, i prestiti d'onore rappresentano uno strumento per un possibile miglioramento della politica per il diritto allo studio universitario.

L'investimento che gli studenti effettuano nella propria formazione ha un carattere «immateriale» e solo una garanzia pubblica può tutelare il creditore dal «fallimento dell'impresa». D'altra parte le modalità di rimborso del prestito, previste dall'articolo 16 della legge n. 390/91, (restituzione senza interessi in lungo periodo, possibilità di periodi di sospensione del rimborso, lunga durata del periodo di rimborso) determinano un «livello di dono» troppo elevato, che tende ad assimilare la formula del prestito a quella della borsa a fondo perduto. L'esperienza internazionale suggerisce che, se la scelta politica è quella di un livello di dono elevato, è opportuno concedere

³ G. Catalano e G. Fiegna (a cura di), *La valutazione del costo degli studi universitari in Italia*, Quaderni del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, il Mulino, Bologna, 2003.

TAB. 4 Un quadro sinottico di alcune esperienze regionali di prestiti d'onore

	ISU CATTOLICA	ISU BRESCIA	AZIENDE TOSCANA	AZIENDE TOSCANA	ADiSU TOR VERGATA	UNIVERSITA' CA' FOSCARI	VALLE D'AOSTA	ARDIS CALABRIA
<i>a.a. di riferimento</i>	2003/04	2002/03	2002/03	2003/04	2003/04	2000/01	1999/00	2002/03
CONCESSIONE PRESTITO								
<i>ente erogante</i>	ente	ente	banca	ente	ente	banca	banca	banca
<i>nulla osta</i>	ente	ente	ente	ente	ente	università	ente	ente
<i>importo max annuale</i>	2.500 euro	3.099 euro (st. fuori sede)	4.200 euro	3.100 euro	10.000 euro	2.582 euro	1.549 euro	2.582 euro
<i>rinnovibilità</i>	2 anni	1 anno	in relazione al corso di studi	in relazione al corso di studi	n.d.	si	in relazione al corso di studi	-
<i>importo max globale</i>	5.000 euro	3.009 euro	17.400 euro	10.850 euro	n.d.	variabile	variabile	-
<i>cumulabilità interventi</i>	no	no	si	no	no	si	no	-
<i>garanzia fideiussoria</i>	ente	ente	ente	ente	ente	ente	ente	ente
REQUISITI DI AMMISSIBILITA'								
<i>condiz. economica</i>	si, discrez. ISU	si, discrez. ISU	si, Isee, Ispe	si, Isee, Ispe	Isee	si, ICE	si	si, dpcm 9/4/2001
<i>condiz. di merito</i>	si, discrez. ISU	si, discrez. ISU	si, discr. Azienda	si, come per borse di studio	si, discr. ADiSU	no	si	si, dpcm 9/4/2001
CONDIZIONI DEL RIMBORSO								
<i>tasso</i>	0%	0%	convenzione banca	0%	0%	prime rate Abi	convenzione banca	convenzione banca
<i>onere studente</i>	0%	0%	0% (Siena, Firenze) agevolato (Pisa)	0%	0%	prime rate Abi	3%	0%
<i>onere ente</i>	-	-	convenzione	-	-	-	differenza	convenz. banca
<i>inizio</i>	1 anno dall'erogazione	37 mesi dall'erogaz. o 19 mesi dopo la laurea	mese succ. o semestre succ. all'erogaz.	37 mesi dall'ultima erogazione	entro il primo semestre dal completamento o interruz. studi	6 mesi dopo l'erogazione	24 mesi dopo il titolo	36 mesi
<i>durata (in mesi)</i>	20	20	12/ 24/ 36	max 60 rate	variabile	variabile	24 mesi	36 mesi
<i>rata</i>	mensile, costante	mensile, costante	semestr., costante	mensile, costante	stabilita dall'ADiSU	mensile, costante	mensile, costante	mensile, costante

Fonte: elaborazioni del CNVSU su dati degli enti regionali per il diritto allo studio.

una borsa, evitando la costruzione di una complessa struttura organizzativa per la gestione dei prestiti e risparmiando i costi degli interessi da corrispondere agli istituti bancari.

D'altra parte si evince dall'esperienza internazionale un orientamento generale a favore di un mix di borse e prestiti (Olanda, Regno Unito, Germania)⁴. In questa prospettiva muovono ragioni di principio e opportunità.

La teoria economica ha individuato molte ragioni dell'intervento pubblico nel settore dell'istruzione, ma ha sottolineato anche i significativi benefici individuali in termini di reddito e di status. Appare quindi ragionevole che il costo di mantenimento agli studi sia «cofinanziato» dagli studenti attraverso i loro redditi presenti e futuri. Di fatto, ciò già avviene in modo latente, attraverso il ricorso all'attività lavorativa, ma in modo spesso episodico o non compatibile con le esigenze di studio «a tempo pieno»: la possibilità di accedere al prestito permetterebbe allo studente una scelta più efficiente, responsabile e modulabile secondo le proprie scelte. In tal modo, assumerebbe un significato diverso il problema dei costi di mantenimento, poiché lo studente potrebbe definire autonomamente, ed in più stretta correlazione con le proprie particolari condizioni o esigenze, le necessità finanziarie, tenendo conto del contributo della famiglia, dell'aiuto pubblico, delle opportunità lavorative (presenti e future).

Vale la pena di ricordare, inoltre, che se il prestito rende meno pressante il problema della valutazione dei costi di mantenimento, perché affida allo studente stesso la valutazione dei suoi bisogni, rende anche meno drammatico anche il problema della valutazione del reddito familiare. Lo studente che ha mezzi finanziari propri, ancorché non risultanti dalla dichiarazione dei redditi, ha certamente minori incentivi a chiedere un prestito d'onore che una borsa di studio.

Le esperienze internazionali insegnano che un sistema fondato esclusivamente sui prestiti comporta significativi problemi in termini di efficienza ed equità. Da un lato, infatti, vi è il rischio di un eccessivo indebitamento degli studenti possa accrescere significativamente il rischio di insolvenza. Dall'altro un'eccessiva rischiosità dello strumento (legata, ad esempio, a tassi variabili o a tassi fissi troppo elevati) potrebbe scoraggiare o impedire l'accesso ai prestiti da parte degli studenti maggiormente avversi al rischio, in relazione alle loro condizioni sociali di provenienza o all'incertezza sulla redditività futura del corso di studio frequentato.

Un sistema misto di borse e prestiti potrebbe, dunque, costituire una soluzione idonea anche per il caso italiano, tenendo conto che l'esperienza di riforma in altri paesi ha mostrato che è assai più facile, dal punto di vista politico, introdurre i prestiti durante una fase di espansione del sistema di aiuti che non sostituendo questa forma di aiuto alle borse⁵. Tale intervento potrebbe essere articolato in una parte a fondo perduto,

⁴ Commissione Europea-Eurydice, *Questioni chiave dell'istruzione. Il sostegno finanziario agli studenti dell'istruzione superiore in Europa. Tendenze e dibattiti*, Lussemburgo, Unione Europea, 1999.

⁵ J. Mora *et al.* (editors), *Becas y ayudas a los estudiantes universitarios en Europa*, Barcellona, Universitat Politècnica de Catalunya, 2000.

assimilabile all'attuale borsa di studio, e in una parte di prestito da restituire al termine degli studi. E' opportuno che la restituzione del prestito, e di conseguenza il livello di dono, sia legata da un lato alle *performances* negli studi, dall'altro al successo ed alla condizione economica futura (in sostanza, non al reddito ed al patrimonio attuale della famiglia di provenienza, ma a quello futuro dello studente). Ciò per ragioni di equità e di efficienza, al fine di non disincentivare tipologie di studio che determinano occupazioni meno remunerative ed evitare la selezione avversa derivante dalla minore propensione al rischio (e quindi minore disponibilità a investire su se stessi) degli studenti in condizioni economiche più disagiate.

In questa prospettiva, appare particolarmente opportuno favorire lo sviluppo di prime sperimentazioni, consentendo, da un lato, la messa a punto degli strumenti di intervento, attraverso la loro verifica sul campo, dall'altro la maturazione di una nuova consapevolezza in questa direzione delle istituzioni universitarie, delle regioni, degli operatori finanziari, degli studenti e delle loro famiglie. Ciò potrebbe creare le condizioni per una più complessiva trasformazione del sistema nazionale del sostegno agli studenti verso una maggiore equità nella distribuzione dell'onere tra studenti, famiglie e contribuenti, nonché una maggiore efficienza ed efficacia degli interventi.

4. I criteri per la valutazione dei progetti

I criteri di valutazione dei progetti devono tener conto delle migliori condizioni di erogazione e di restituzione dei prestiti agli studenti e delle garanzie sussidiarie concordate tra le regioni e le università, come previsto dal comma 2 dell'articolo 7 del decreto ministeriale del 23 ottobre 2003.

In primo luogo, l'intervento da parte della regione e/o delle università risulta necessario al fine di rimuovere i problemi di fallimento del mercato dei capitali. Lo studente privo di mezzi, infatti, non può presentare garanzie personali o familiari a tutela della onorabilità del suo debito. Appare di conseguenza indispensabile la prestazione di una garanzia, sia pur parziale, di altri soggetti pubblici/privati a favore dello studente.

Ciò, però, appare condizione necessaria, ma non sufficiente allo sviluppo di un ampio sistema di prestiti. Bisogna costruire, infatti, un sistema di aiuti che da una parte riduca l'onere a carico dello studente, che potrebbe risultare rilevante, favorendo così la diffusione dello strumento, mentre dall'altra potrebbe incentivare lo studente stesso al miglioramento delle proprie *performances* scolastiche, attraverso modalità di aiuto (in conto interessi e/o in conto capitale) legate a requisiti di merito.

Allo stesso modo, al fine di valutare le migliori condizioni di erogazione e restituzione, appare opportuno tener conto della durata del periodo di rimborso, il cui allungamento consente di ridurre l'incidenza della rata di ammortamento sul reddito futuro dei beneficiari, nonché del minor valore del tasso di interesse, preferibilmente fisso, perché, pur superiore nel breve periodo a quello variabile, consente di definire un quadro di riferimento certo per lo studente, non esponendolo ai potenziali rischi di oscillazione verso l'alto dei tassi di interesse. Ulteriori aspetti positivi di uno schema di prestiti sono rappresentati dalla presenza della facoltà per lo studente di sospendere il

rimborso del prestito per un anno dopo il termine degli studi e di poter rimborsare anticipatamente il debito senza oneri aggiunti.

Si propone, quindi, che i criteri di valutazione diano priorità in ordine decrescente di importanza a:

- a) cofinanziamento di contributi a favore degli studenti in conto interessi e/o in conto capitale da parte delle università e/o delle regioni, nonché di altre istituzioni pubbliche e private;
- b) maggiore durata del periodo di rimborso;
- c) minore valore del tasso di interesse a carico dello studente, con priorità per schemi di prestito a tasso fisso per l'intera durata dell'erogazione e del rimborso;
- d) presenza di un periodo di grazia di almeno un anno prima dell'inizio del rimborso;
- e) facoltà di rimborso anticipato da parte dello studente senza oneri a suo carico;
- f) cofinanziamento per la costituzione di un fondo di garanzia da parte delle università e/o delle regioni, nonché di altre istituzioni pubbliche e private.

Si propone, inoltre, che il criterio di cui alla lettera a) pesi nella valutazione almeno il 50% e che le somme statali concesse non possano comunque superare quelle destinate a contributi a favore degli studenti in conto interesse e/o in conto capitale nell'ambito di ciascun progetto dalle regioni, dalle università e/o da altre istituzioni pubbliche e private.

In fase di valutazione *ex-ante* dei progetti non appare possibile tener conto del numero degli studenti beneficiari, se non in termini del numero di soggetti potenzialmente interessati sulla base delle condizioni di accesso previste.

Si ritiene, infine, necessario che i criteri di valutazione dei progetti di cui al comma 1 siano noti *ex-ante* ai soggetti proponenti, al fine di poter consentire un'adeguata e tempestiva informazione.