

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Politica Economica

**Il finanziamento dell'istruzione universitaria con
crediti agevolati agli studenti negli Stati Uniti: cenni
di confronto con il sistema italiano**

Prof. Paolo Garonna

RELATORE

Delphine V. G. Gendreau
Matr. 093452

CANDIDATO

INDICE

Introduzione	3
Capitolo I - Il sistema universitario negli Stati Uniti	6
1. L'istruzione superiore, pilastro costoso della società americana	6
2. Le modalità di finanziamento dell'istruzione universitaria.....	12
2.1. I programmi federali di aiuti agli studenti.....	13
2.2. Prestiti federali e prestiti privati a confronto.....	15
2.3. Le varie tipologie di prestiti federali	16
Capitolo II - Le conseguenze di un finanziamento basato sui prestiti	19
1. Il legame tra costi e crediti agevolati agli studenti.....	19
2. Il prestito come ostacolo all'indipendenza finanziaria degli studenti	26
3. La crisi del debito studentesco: rischi di insolvenza e default	30
Capitolo III - Le risposte alla crisi del debito studentesco	36
1. I rendimenti dell'investimento in istruzione.....	36
2. La mancanza di trasparenza come origine degli investimenti sbagliati	43
3. I rimedi possibili e le proposte di <i>policy</i>	47
3.1. Istruzione gratuita, cancellazione del debito e rimborsi in base al reddito	47
3.2. <i>Risk-sharing</i> e <i>accountability</i> istituzionale	53
Capitolo IV - Sistemi a confronto: il caso italiano	58
1. Breve panoramica del sistema universitario italiano.....	58
2. Proposte per un miglioramento dell'università italiana.....	63
Conclusione	67
Bibliografia	69
Abstract	75

Introduzione

Gli Stati Uniti sono generalmente riconosciuti come uno dei paesi nei quali il costo dell'università è tra i più elevati al mondo. Rispetto agli studenti di molti Stati europei (come la Finlandia, la Danimarca ma anche la Francia e la Germania) che possono approfittare dei bassi costi delle tasse universitarie per fare dell'università un luogo non solo di formazione professionale, ma anche un luogo dove poter arricchire il proprio bagaglio culturale e approfondire le proprie tematiche di interesse, nel valutare se iscriversi o meno a un corso universitario, i diplomati statunitensi devono effettuare un vero e proprio calcolo economico. Frequentare l'università implica necessariamente un peso finanziario, e negli Stati Uniti gli studenti, ancor prima di essersi diplomati, devono aver effettuato un'analisi costi/benefici e aver valutato i ritorni economici di un potenziale investimento in istruzione. Per molti, infatti, una laurea rappresenta un "golden ticket" per l'accesso al mondo del lavoro e una via sicura per salire nella scala sociale, accedere alla classe media e garantire a sé stessi e ai propri figli un futuro migliore. Tuttavia, date le elevate tasse universitarie, molti sono costretti a contrarre un prestito per pagarsi gli studi e a entrare di conseguenza nel mondo del lavoro sì, con un titolo di studio universitario, ma più tardivamente rispetto a chi decide di lavorare non appena concluso il secondo ciclo di istruzione, e anche con un fardello in più. Secondo i dati della *Federal Reserve*, nel 2019 il 43% della popolazione avente frequentato il college (ovvero il 31% della popolazione adulta) aveva contratto debiti per finanziarsi l'università. Ripagare i debiti universitari è spesso difficile, specie quando il debito medio per studente varia tra \$20.000 e \$24.999, e infatti nel 2019 il 17% di coloro che avevano un debito studentesco era indietro con il pagamento e nel 2020 il 19% era in default (Federal Reserve Board, 2020; College Board, 2020). Il debito studentesco viene generalmente considerato debito buono, in quanto investimento nel capitale umano che ha esternalità positive per l'intera società, ma il rischio di default, che rimane sempre incombente data l'insicurezza del mercato del lavoro e l'impossibilità di riuscire a predire con esattezza il rendimento effettivo di un titolo di istruzione superiore, è un elemento cruciale da tenere in considerazione nel valutare l'opportunità di investire in una formazione universitaria.

I costi sempre più elevati dell'istruzione terziaria, la necessità da parte dei giovani studenti di contrarre debiti per pagarsi gli studi, e il rischio di insolvenza sono tematiche che riguardano non solo gli studenti e i laureati, bensì l'intero sistema economico e finanziario statunitense. Lo Stato federale, per cercare di facilitare l'accesso alle università per coloro che hanno difficoltà economiche, ha negli anni portato avanti vari progetti di sostegno, ad esempio tramite sussidi e borse di studio, ma ha anche permesso agli studenti di beneficiare di un'alternativa ai prestiti privati, attraverso un canale di credito agevolato agli studenti incentrato sui prestiti federali. Con i prestiti federali, gli studenti godono di vari benefici, come di tassi di interesse fissi, stabiliti dal Congresso e ben inferiori rispetto ai tassi imposti da istituti di credito privati, e anche di programmi flessibili di rientro del debito. In questo modo, si rende

libero l'accesso al credito per una moltitudine di studenti provenienti da qualsiasi contesto socioeconomico, e si consente a chiunque di poter frequentare corsi universitari anche a costi elevati, con l'obbiettivo di ricavare ampi ritorni dall'investimento in istruzione.

L'obbiettivo di questo elaborato è di analizzare il finanziamento dell'istruzione universitaria negli Stati Uniti con crediti agevolati agli studenti, di comprenderne le implicazioni e i rischi sia per gli studenti, che decidono di posticipare l'ingresso nel mondo del lavoro dando priorità alla loro istruzione, sia per uno Stato che decide di investire nel capitale umano, di capire se l'istruzione possa ancora considerarsi come un buon investimento e infine di analizzare alcune delle politiche che si potrebbero mettere in atto per alleviare il peso attuale del debito studentesco, per alleggerire sia gli studenti che l'intero sistema economico.

Nel primo capitolo si presenterà il quadro del sistema universitario statunitense, partendo dal significato dell'istruzione superiore nelle economie contemporanee e dall'importanza dell'investimento nel capitale umano da parte dei governi. Verranno dunque illustrati i costi dei quali gli studenti devono farsi carico nel loro percorso universitario e in risposta a ciò le varie modalità di finanziamento che si presentano a essi all'inizio dei loro studi. Si confronteranno in seguito i vari mercati del credito agli studenti, in particolare il mercato federale e il mercato privato, analizzando nel dettaglio alcune delle tipologie di prestiti previsti da programmi federali come il *Federal Direct Loan Program*.

Il secondo capitolo verterà principalmente sull'analisi delle conseguenze di un finanziamento dell'istruzione superiore basato sui prestiti con crediti agevolati agli studenti. Si inizierà illustrando la crescita del sistema universitario negli Stati Uniti dal punto di vista delle iscrizioni, delle rette universitarie e dei prestiti per studenti, cercando di evidenziare il nesso tra di essi intercorrente, in particolare facendo un accenno alla *Bennett hypothesis*. Di seguito verrà analizzato l'impatto dei prestiti sulle finanze degli studenti e in particolare sulla loro indipendenza economica e sulla loro libertà di spesa. Nell'ultimo paragrafo si analizzerà infine il tema della crisi del debito studentesco, un debito in costante aumento e con dei tassi di insolvenza non distanti da quelli riscontrati durante la crisi finanziaria del 2008, che portano alcuni a parlare di una possibile bolla del mercato universitario.

L'obbiettivo del terzo capitolo sarà quello di focalizzarsi sull'aspetto dei costi e benefici degli investimenti in istruzione, per capirne i rendimenti ma soprattutto per cercare di affrontare e minimizzare i rischi connessi a tali investimenti tramite delle proposte di politiche che alleggeriscano la crisi del debito studentesco. In un primo momento, dunque, si cercherà di capire se istruirsi rappresenti ancora un buon investimento i cui ritorni sorpassano i costi e di evidenziare quali sono le cause che talvolta possono portare a pessimi risultati, in particolare focalizzandosi sulla generale mancanza di trasparenza nel sistema universitario statunitense. Successivamente, verranno presentati alcuni suggerimenti per rispondere alla crisi, come la promozione di un'istruzione gratuita, la cancellazione del debito o ancora i programmi di rimborso *income-driven*, assieme alle loro potenziali implicazioni. Per ultimi, ma non meno importanti, il *risk-sharing* e l'*accountability* istituzionale verranno proposti come *policies* più

efficaci per tentare una prima riforma del sistema universitario statunitense e ridurre il peso del debito studentesco migliorando in parallelo il livello e la qualità dell'istruzione negli Stati Uniti.

Infine, il quarto capitolo sarà un capitolo di approfondimento sul caso italiano e avrà lo scopo di illustrare il finanziamento dell'università in Italia assieme ai costi e ai rendimenti dell'istruzione universitaria per gli studenti italiani. Verranno evidenziate le differenze nelle modalità di finanziamento rispetto a quanto esposto circa il sistema universitario statunitense e, basandosi sullo studio del sistema statunitense, si cercherà di suggerire alcune proposte per migliorare la qualità dell'università in Italia al fine di massimizzarne i rendimenti e incentivare le iscrizioni degli studenti per aumentare il livello di istruzione della popolazione italiana.

Capitolo I

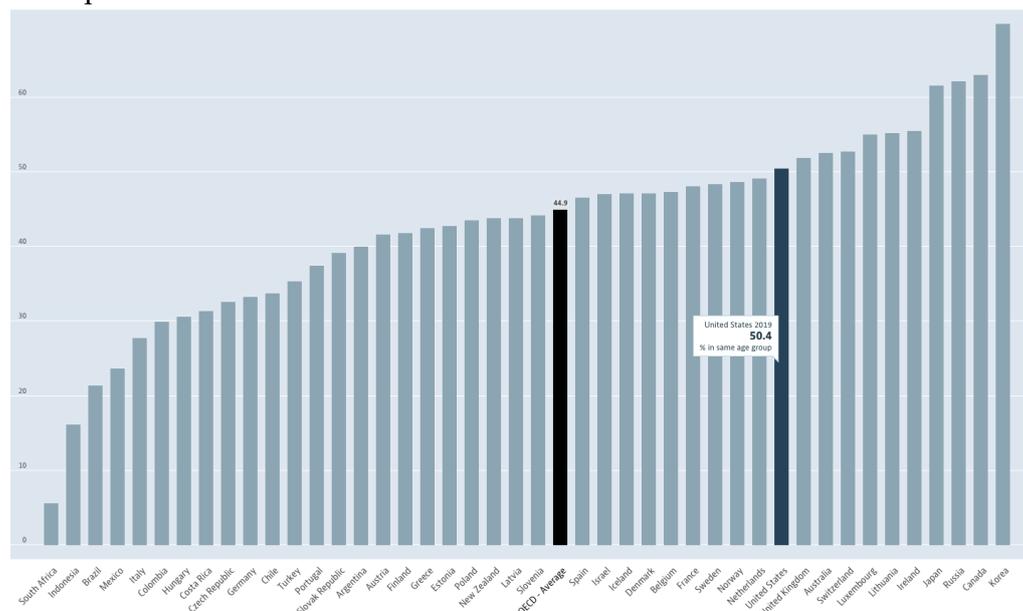
Il sistema universitario negli Stati Uniti

1. L'istruzione superiore, pilastro costoso della società americana

Tra le dieci migliori università al mondo, cinque si trovano negli Stati Uniti, secondo la classifica annuale *QS World University Rankings* del 2021. I noti *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), *Stanford University* e *Harvard University* sono stabilmente collocati rispettivamente al primo, secondo e terzo posto della classifica dal 2017 (Quacquarelli Symonds, 2021). Nell'anno accademico 2019/2020, gli Stati Uniti hanno accolto nelle loro università oltre un milione di studenti internazionali (che rappresentano circa il 5,5% del totale degli iscritti), confermandosi come la meta più ambita dai giovani studenti di tutto il mondo che puntano a ottenere una formazione universitaria di alto livello. Cinquant'anni fa, coloro che frequentavano una università negli Stati Uniti erano poco più di 8 milioni, mentre oggi lo Stato federale d'oltreoceano vanta oltre 19 milioni di studenti iscritti all'università (Institute of International Education, 2020). Inoltre, la percentuale della popolazione al di sopra dei 25 anni con almeno un diploma di laurea triennale è salita dal 29,9% al 36% tra il 2010 e il 2019 (U.S. Census Bureau, 2020). Si tratta di un notevole aumento che testimonia la crescita della percezione dell'importanza dell'istruzione superiore per la popolazione statunitense.

Nell'estate del 2009, l'allora presidente degli Stati Uniti Barack Obama comunicò il suo obiettivo di fare degli USA il paese con la proporzione più elevata di laureati nel mondo entro il 2020. L'amministrazione Obama promosse a tale scopo l'*American Graduation Initiative*, un programma di investimento con il quale si prevedeva di investire nell'arco di dieci anni 12 miliardi di dollari nei *community college*, i college pubblici americani finanziati dallo Stato, per ottenere 5 milioni di nuovi laureati entro il 2020 (Berube, 2010). Secondo gli ultimi dati dell'OCSE (2020, 2021), questo traguardo non è stato raggiunto. Come indica la Figura 1.1., oggi gli Stati Uniti si trovano infatti all'undicesimo posto nella classifica dei paesi in base al livello di istruzione della popolazione, con il 50,4% di cittadini tra i 25 e 34 anni che hanno ottenuto un'istruzione terziaria (rispetto alla media OCSE del 44,9%) e con una percentuale del 49% di cittadini tra i 25 e 64 anni con un diploma di istruzione terziaria (rispetto alla media OCSE del 39%). Ciò indica dunque che nonostante gli Stati Uniti siano il paese economicamente più avanzato e un modello di eccellenza universitaria agli occhi del resto del mondo, il sistema universitario statunitense presenta dei limiti sui quali anche dei piani come l'*American Graduation Initiative*, difficilmente riescono ad agire.

Figura 1.1 Popolazione con un'istruzione terziaria

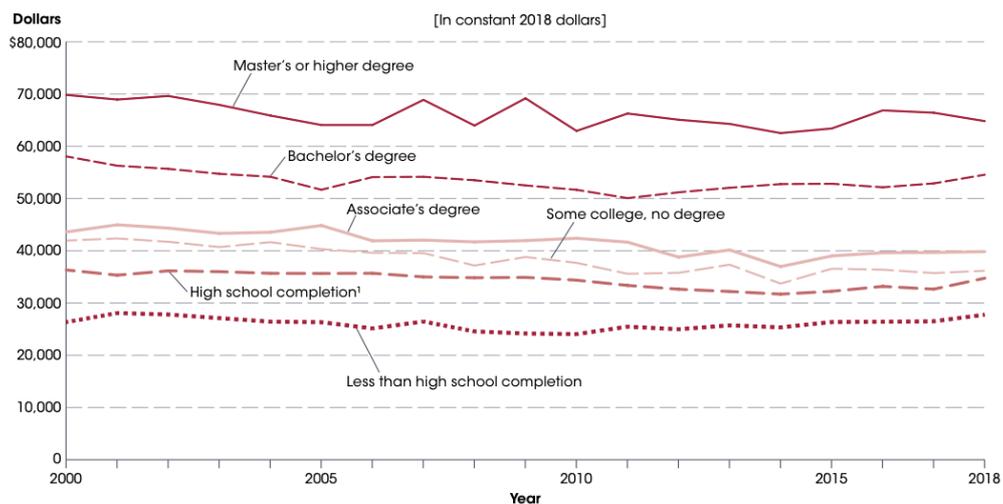


Fonte: OECD (2021). <https://doi.org/10.1787/0b8f90e9-en>.

Mettendo da parte l'esito di questa iniziativa, è opportuno però soffermarsi sulle ragioni che *in primis* hanno spinto l'amministrazione Obama a dare una tale importanza all'istruzione, in particolar modo all'istruzione universitaria, per comprendere cosa questa rappresenti nel mondo contemporaneo. L'istruzione è uno dei pilastri fondanti dello sviluppo di una nazione: permette alla popolazione di guadagnare conoscenze e capacità e grazie a ciò porta benessere economico, benessere sociale e stabilità politica. Idris et al. ritengono che l'istruzione sia il migliore investimento che si possa fare per una popolazione di giovani, perché chi è istruito ha più opportunità di trovare un lavoro che sia soddisfacente (2012). Non si tratta però soltanto di trovare un lavoro maggiormente soddisfacente: istruirsi permette di fare la differenza tra trovare un lavoro o essere disoccupati. Le economie dei paesi OCSE, infatti, si basano su un'offerta di lavoratori altamente qualificati, ed è proprio grazie a una formazione universitaria che gli individui possono sviluppare le competenze richieste dal mercato del lavoro odierno ed essere più produttivi. Dal momento in cui si sono espanse le possibilità di accedere a formazioni di livello terziario, è aumentato anche il numero di lavoratori specializzati nel mondo, e di conseguenza coloro che hanno delle qualifiche più elevate hanno maggiori possibilità di trovare lavoro, anche perché più adattabili. Secondo i dati OCSE, il tasso di occupazione è del 61% per individui tra i 25 e 34 anni senza istruzione secondaria superiore, del 78% per coloro che hanno ricevuto un'istruzione secondaria superiore e dell'85% per coloro che hanno ricevuto un'istruzione terziaria (OECD, 2020). Non soltanto chi non può avere accesso a un'istruzione terziaria rischia di essere maggiormente esposto a potenziali bruschi cambiamenti nel mercato del lavoro, come nel caso della pandemia da Covid-19, ma chi ha dei livelli di qualifiche più bassi ha anche in genere delle retribuzioni inferiori. In media, nei paesi OCSE, i laureati tra i 25 e 64 guadagnano circa il 54% in più rispetto ai diplomati appartenenti alla stessa fascia di età

(OECD, 2020). Come mostra la Figura 1.2, più il livello di istruzione è alto, più la retribuzione è maggiore. Secondo i dati del *National Center for Education Statistics* (2020b), nel 2018 il reddito medio annuo di individui con un diploma di laurea magistrale (\$65.000) era 19% più elevato rispetto al reddito di individui con un diploma di laurea triennale (\$54.700) e a sua volta quest'ultimo era 57% più elevato rispetto al reddito di individui con un diploma di maturità (\$34.900). Il divario tra coloro che possono laurearsi e coloro che non hanno la possibilità di accedere a un'istruzione superiore, divario che si riflette sulle disparità nel mondo del lavoro, inasprisce dunque le disuguaglianze nella società.

Figura 1.2 Reddito medio annuo di individui tra 25-34 anni in base al livello di istruzione



Fonte: *National Center for Education Statistics* (2020b).

Nel 2015, il Presidente Obama sottolineò proprio l'importanza cruciale dell'istruzione per la società e l'economia contemporanea, in un discorso nel quale presentava anche la *America's College Promise*, un programma della sua amministrazione volto a offrire a tutti gli studenti due anni di istruzione gratuita presso i *community college* del Paese (Obama, 2015):

“And today, in a 21st century economy, where your most valuable asset is your knowledge, the single most important way to get ahead is not just to get a high school education, you've got to get some higher education. That's why all of you are here.

Now, the value of an education is not purely instrumental. Education helps us be better people. It helps us be better citizens. You came to college to learn about the world and to engage with new ideas and to discover the things you're passionate about -- and maybe have a little fun. (Laughter.) And to expand your horizons. That's terrific -- that's a huge part of what college has to offer.

But you're also here, now more than ever, because a college degree is the surest ticket to the middle class. It is the key to getting a good job that pays a good income -- and to provide you the security where even if you don't have the same job for 30 years, you're so adaptable and you have a skill set and the capacity to learn new skills, it ensures you're always employable.

And that is the key not just for individual Americans, that's the key for this whole country's ability to compete in the global economy. In the new economy, jobs and businesses will go wherever the most skilled, best-educated workforce resides. Because businesses are mobile now. Technology means they can locate anywhere. And where they have the most educated, most adaptable, most nimble workforce, that's where they're going to locate. And I want them to look no further than the United States of America. I want them coming right here. I want those businesses here, and I want the American people to be able to get those businesses -- or get those jobs that those businesses create.”

L'istruzione viene dunque vista come uno strumento che rende possibile uscire dalla povertà permettendo di trovare “un buon lavoro con un buon reddito” (Obama, 2015), come un “ticket” che favorisce la mobilità sociale, che offre maggiori certezze di essere occupabili e che permette di studiare e lavorare per un futuro migliore, alimentando anche lo sviluppo economico del proprio paese. Istruirsi può sicuramente offrire maggiore sicurezza e stabilità, due beni preziosi e assolutamente non scontati all'interno di economie instabili e imprevedibili. Da un punto di vista macroeconomico, inoltre, i ritorni di un investimento nel capitale umano non sono pochi, e anzi vari sono gli incentivi finanziari a investire nell'istruzione. Un paese beneficia infatti di una popolazione maggiormente istruita grazie a maggiori entrate derivanti dalle tasse e dai contributi sociali pagati da quella stessa popolazione, ma anche perché investire nel capitale umano accresce inevitabilmente la produttività e quindi la crescita economica. Il rapporto *Education at a Glance* del 2020 dell'OCSE evidenzia inoltre come i ritorni dell'istruzione non siano meramente limitati a ritorni finanziari, poiché vi sono anche risultati economici, come un incremento nella produttività, e risultati sociali, come una maggiore partecipazione in attività culturali e sportive ma anche una riduzione della criminalità (OECD, 2020). Per uno Stato, dunque, investire nel capitale umano comporta notevoli vantaggi. Tra le altre cose, l'università è anche il luogo dove vengono formate le future classi dirigenti del Paese, quindi è fondamentale per i *policymaker* prestare attenzione alle politiche in materia di istruzione e formazione, cercando di valorizzare e incentivare l'accesso a un bene prezioso come l'educazione.

Se un titolo di studio universitario può essere considerato come carta vincente per salire la scala sociale, non tutti coloro che desiderano passare dai ceti più poveri alla classe media tramite la via dell'istruzione possono però farlo. Ciò accade a causa degli elevati costi del sistema universitario statunitense, costi che nel 2015 erano proprio stati l'origine degli *American Graduation Initiative* e *America's College Promise (ACP)*. Lo scopo dell'*ACP*, come menzionato precedentemente, fu infatti proprio quello di rendere gratuiti i primi due anni di istruzione nei *community college*, per garantire a tutti i cittadini la possibilità di conseguire un diploma di istruzione terziaria grazie a due anni di formazione finanziati direttamente dallo Stato, e quindi dai *taxpayers*. Attualmente, quel che viene presentato agli studenti come “*golden ticket*” riposa in realtà su un meccanismo discriminatorio, che rende l'istruzione superiore di difficile accesso per chi non ha risorse sufficienti. Rispetto ai tentativi dell'amministrazione Obama di riformare un sistema universitario i cui costi sono esorbitanti, ben poco è cambiato, e anzi dal 2015 le tasse universitarie medie hanno subito un aumento costante.

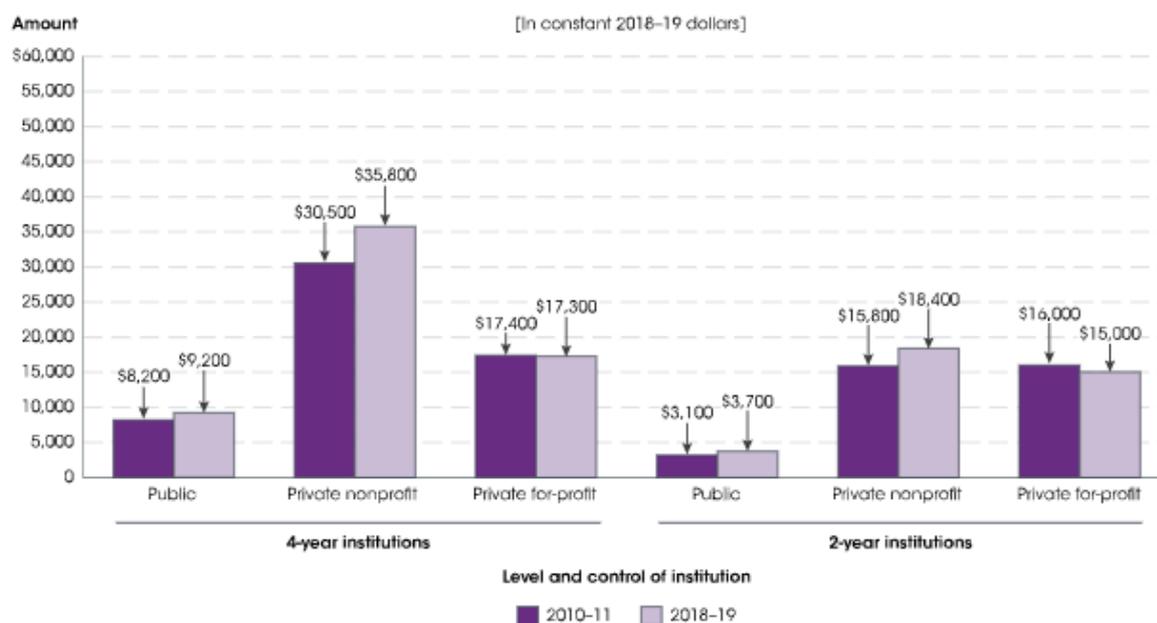
Per comprendere la base del sistema universitario statunitense, bisogna innanzitutto distinguere tra il settore pubblico e il settore privato. Fanno parte del settore pubblico i *community college* (dalla durata di un biennio) e le *public* o *state universities*. Entrambe le istituzioni ricevono finanziamenti significativi da parte dello Stato, e per questo offrono tasse universitarie significativamente più basse rispetto ai college o università privati. Mentre nel settore pubblico tutti gli atenei sono *non-profit*, ovvero hanno l'unico obiettivo di aiutare gli studenti nel completamento della loro formazione universitaria e

nell'ottenimento della laurea, nel settore privato si è soliti distinguere tra università *for-profit* e *non-profit*. Come evince dal nome stesso, una organizzazione *for-profit*, al contrario di una *non-profit*, ha lo scopo di massimizzare i suoi profitti. Nel caso di un college o di una università, dunque, l'organizzazione *for-profit* mantiene l'obiettivo di guidare gli studenti verso il successo accademico, ma opera contemporaneamente come un qualsiasi *business*, dovendo rispondere agli *shareholder*, e spesso anche agli *stakeholder* e ai membri del consiglio delle grandi corporazioni di cui può far parte (University of the People, 2018). Questa distinzione è rilevante nell'ambito di questo studio, poiché in quanto le università private *for-profit* ambiscono a realizzare un profitto, possono far prevalere i loro profitti alla formazione degli studenti, e potrebbero ad esempio effettuare più facilmente dei tagli che penalizzerebbero la qualità di insegnamento. In quanto università private, però, hanno delle tasse universitarie più elevate rispetto a università pubbliche, quindi iscriversi a un ateneo privato *for-profit* più caro, seguendo l'idea spesso fuorviante per cui nel settore privato l'istruzione è migliore, potrebbe non essere un investimento redditizio, come si vedrà più avanti. Bisogna però ricordare che dei 3.982 istituti di istruzione superiore presenti negli Stati Uniti, 1.625 appartengono al settore pubblico, 1.660 al settore privato *non-profit* e appena 697 al settore privato *for-profit*, che si trova quindi in minoranza rispetto agli altri ed è d'altronde in declino negli ultimi anni (NCES, 2020e).

Il grafico che segue (Figura 1.3) mostra il confronto tra le tasse universitarie nelle istituzioni di istruzione terziaria tra l'anno accademico 2010/2011 e l'anno accademico 2018/2019, distinguendo tra percorsi di studio dalla durata di 2 o 4 anni e tra settore pubblico, privato *non-profit* e privato *for-profit* (NCES, 2020c). Si nota immediatamente l'incremento delle rette e delle tasse universitarie tra il 2010/2011 e il 2018/2019 per le università pubbliche e private *non-profit*. Nel 2018/2019, il costo medio per un'università pubblica della durata di 4 anni era di \$9.200 l'anno, il 12% in più rispetto al 2010/2011, e il costo medio per un'università privata *non-profit* della durata di 4 anni era di \$35.800 l'anno, il 17% in più rispetto al 2010/2011. Il costo medio per le università private *for-profit*, invece, è rimasto negli anni pressoché invariato, e si aggira intono ai \$17.300 annui¹. Si nota inoltre un andamento simile per i college, nei quali la durata del percorso di studio è di due anni.

¹ Il prezzo qui indicato è il cosiddetto "*sticker price*" che le università spesso mostrano sui loro siti. Si tratta del prezzo pieno comprensivo delle tasse universitarie, delle spese di vitto e alloggio, dei libri di testo e di ulteriori spese. Raramente però gli studenti e le loro famiglie si ritrovano a pagare il prezzo pieno perché, se eleggibili, ricevono una serie di aiuti finanziari da parte dello Stato (come borse di studio o sovvenzioni federali, che non devono essere ripagate, oppure prestiti con crediti agevolati, che invece devono essere ripagati). Per ottenere la stima del "*net tuition price*", ovvero del prezzo netto che gli studenti si ritroveranno a dover pagare, occorre sottrarre le borse di studio e le sovvenzioni al costo totale delle rette universitarie. Tale prezzo rappresenta una stima plausibile dell'onere finanziario complessivo per gli studenti e le loro famiglie, perché tiene anche conto dei prestiti, che dovranno essere rimborsati nel tempo assieme agli interessi maturati.

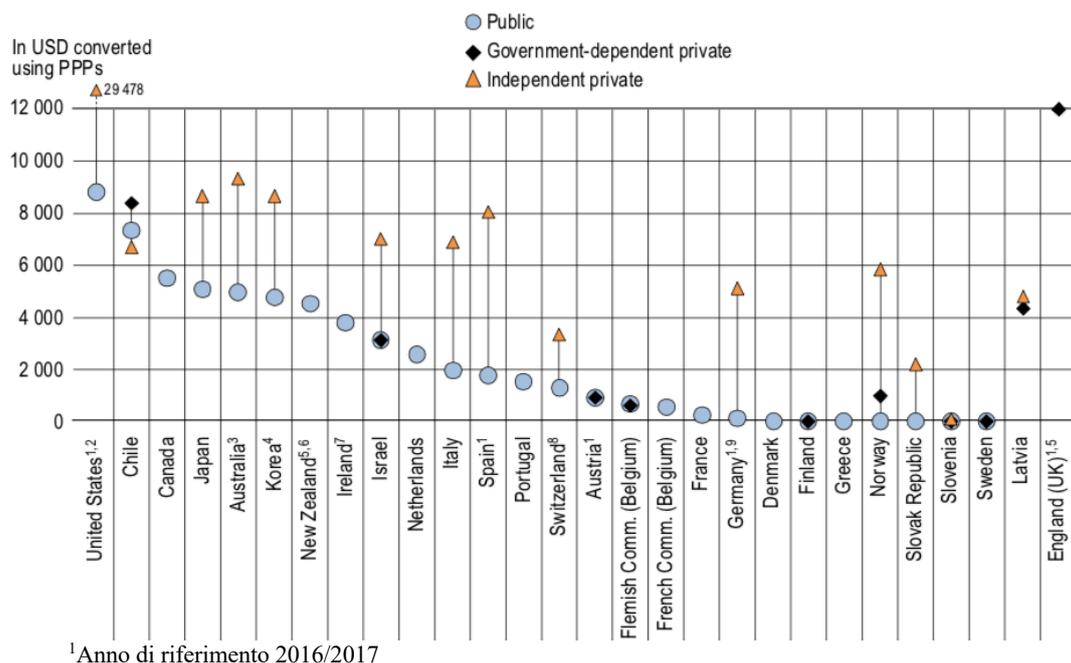
Figura 1.3. Media delle rette e tasse universitarie per studenti universitari in base a livello e tipologia di università: anno accademico 2010/2011 e 2018/2019



Fonte: National Center for Education Statistics (NCES, 2020c).

I dati dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, nel rapporto *Education at a Glance* del 2020, mostrano numeri ancora più significativi: in Canada, Italia, Spagna e Stati Uniti, le tasse universitarie per l'anno accademico 2016/2017 (2017/2018 per Canada e Italia) hanno subito un aumento compreso tra il 25% e il 46% rispetto all'anno accademico 2007/2008 (OECD, 2020). Negli Stati Uniti, oltre a un incremento delle rette e delle tasse universitarie nel corso del tempo, è evidente anche il forte divario tra il costo delle università pubbliche e il costo delle università private *non-profit*. Nell'anno accademico corrente (2020/2021), il costo medio delle università private *non-profit* per i corsi di una durata di 4 anni ammonta a \$37.650 ed è 3.6 volte più elevato del costo medio per le università pubbliche di una durata di 4 anni, dove ammonta a \$10.560 (College Board, 2020). Se si considera poi che la maggior parte delle migliori università del Paese sono università private (le otto università più prestigiose ed elitarie negli Stati Uniti, appartenenti alla *Ivy League*, sono infatti tutte dei college privati), è evidente che l'accesso alla migliore istruzione possibile venga ostacolato dal problema fondamentale dei costi, dei quali gli studenti devono farsi carico non appena diplomatisi. In aggiunta, se si confrontano le tasse universitarie degli atenei statunitensi per titoli di studio equivalenti a un *bachelor's degree* (il corrispettivo della laurea triennale italiana) con le tasse degli atenei del resto del mondo, si nota come gli Stati Uniti abbiano la media più alta di tasse universitarie rispetto ai 37 paesi OCSE (Figura 1.4). Mentre negli USA la media annua per le tasse in università pubbliche si aggira intorno a \$8.800, in quasi un terzo dei paesi OCSE, inclusi la Danimarca, la Norvegia, la Finlandia e la Slovenia, le tasse universitarie nelle università pubbliche a carico degli studenti sono pari a zero. È quindi opportuno analizzare le varie possibilità che si presentano agli studenti per finanziare un percorso formativo così oneroso.

Figura 1.4. Media annua delle tasse universitarie a carico di studenti con la cittadinanza statunitense per corsi di laurea triennale o corrispondenti, in base alla tipologia di università (2017/2018)



¹Anno di riferimento 2016/2017
 Fonte: OECD (2020). *Education at a Glance Database*. <https://doi.org/10.1787/69096873-en>.

2. Le modalità di finanziamento dell'istruzione universitaria

Dal momento in cui uno studente decide di iscriversi a un corso universitario, egli deve anche decidere in che modo finanzia l'inaggrabile costo legato alla sua scelta. Alcuni hanno la possibilità di vedere le tasse universitarie coperte dai propri genitori, o di beneficiare del risparmio nel tempo di questi ultimi, incoraggiati da programmi di risparmio come il *529-plan* (un piano di risparmio promosso dal Governo statunitense con notevoli agevolazioni in termini di imposte federali a condizione che i fondi siano utilizzati per finanziare le spese universitarie dei propri figli), o ancora di beneficiare di borse di studio per merito o per reddito. Molti altri, però, in mancanza di fondi disponibili, si ritrovano a dover lavorare *part-time* o a dover contrarre dei prestiti, nella speranza che un investimento nella propria istruzione possa permettergli di rimborsarli in futuro. Secondo i dati del *Institute for College Access and Success*, una organizzazione *non-profit* che opera con l'obiettivo di rendere l'istruzione superiore più accessibile e abbordabile, nel 2019 più del 62% dei laureati presso college pubblici e college privati *non-profit* aveva contratto prestiti (ICAS, 2020). Secondo un articolo di *Forbes*, inoltre, che cita come alcune delle fonti il *U.S. Department of Education*, il *National Student Loan Data System*, il *Federal Student Aid Office* e l'appena menzionato *Institute for College Access and Success*, il 66% di laureati presso università pubbliche ha un debito studentesco, percentuale che sale al 75% per i laureati presso università private *non-profit* e all'88% per i laureati presso università private *for-profit* (Friedman, 2020). Utilizzare lo strumento del prestito per studenti sembra dunque essere una delle modalità di finanziamento più

diffuse negli Stati Uniti per finanziare il proprio percorso accademico, e come già evocato precedentemente, diverse sono le tipologie di prestiti ai quali gli studenti possono ricorrere. Consapevole dell'importante onere a carico degli studenti e delle loro famiglie, e nel tentativo di rendere l'accesso all'istruzione superiore il più possibile equo e abbordabile, da anni lo Stato federale statunitense mette a disposizione varie tipologie di aiuti finanziari, come ad esempio prestiti federali con crediti agevolati e altri benefici. Ma prima di contrarre un prestito, e di scegliere, come si vedrà più avanti, tra un prestito federale e uno privato, è fortemente consigliato ai futuri studenti di verificare se riescono a soddisfare i criteri di eleggibilità per molti degli altri aiuti economici offerti dallo Stato. Seguiranno dunque un breve excursus di tali aiuti, un confronto tra i prestiti federali e i prestiti privati, una analisi dei vantaggi dei primi rispetto ai secondi, e infine una panoramica delle varie tipologie di prestiti federali resi disponibili dai programmi di prestito federali.

2.1. I programmi federali di aiuti agli studenti

Il *Federal Student Aid Office*, un ufficio parte del Dipartimento dell'Istruzione degli Stati Uniti e principale fornitore di aiuti federali agli studenti negli USA, indica sul suo sito che ogni anno vengono distribuiti oltre 120 miliardi di dollari in sovvenzioni, programmi federali di studio-lavoro e prestiti federali che aiutano più di 13 milioni di studenti l'anno a pagarsi il college e l'università (Federal Student Aid Office, 2021). Questo ufficio gestisce i vari programmi federali di assistenza agli studenti, che dalla metà degli anni Sessanta, a partire dal *Higher Education Act (HEA)* del 1965, vengono disciplinati dal *Title IV*. Il *HEA* fu varato dal Presidente Johnson con l'obiettivo di potenziare il coinvolgimento del Governo statunitense nell'istruzione superiore, e fu parte del suo messaggio per cui era necessario rendere l'istruzione superiore maggiormente accessibile per le famiglie con redditi medi e bassi. Grazie a tale decreto, negli anni Settanta sempre più studenti provenienti dai più disparati ambienti socioeconomici, poterono infatti frequentare il college (Naimon et al., 2020). Il *HEA* fu poi riapprovato e modificato negli anni, ma a oggi il suo Titolo IV rimane la fonte normativa cui fare riferimento nell'amministrazione degli aiuti federali agli studenti. Per essere idonei al recepimento di un aiuto economico del Governo federale statunitense tramite il Titolo IV bisogna completare il *Free Application for Federal Student Aid (FAFSA)* ed essere iscritti in un ateneo esso stesso idoneo per il *Title IV federal student aid* (Kenny, 2018). In altre parole, anche se la maggior parte delle università negli Stati Uniti possono beneficiare degli aiuti federali, non tutte le università sono idonee, ed è quindi bene informarsi preventivamente e scegliere accuratamente la modalità di finanziamento dei propri studi per minimizzare quanto possibile l'impatto sulle proprie finanze.

Come riporta il *Federal Student Aid Office*, varie sono le tipologie di aiuti economici ai quali gli studenti bisognosi possono fare domanda, come ad esempio le borse di studio universitarie, che possono essere offerte da individui privati, organizzazioni private o *non-profit*, comunità locali o religiose, ecc., e il cui grande vantaggio è di non dover essere ripagate. Si tratta di aiuti "gratuiti", contributi a fondo

perduto, ma naturalmente, per poterne beneficiare bisogna essere sottoposti a una serie di criteri di selezione, come ad esempio il merito o il reddito. Le borse di studio universitarie non fanno parte del *Title IV funding*, ma il *U.S. Department of Education* mette a disposizione degli studenti un'altra tipologia di aiuti che nella maggior parte dei casi non devono essere ripagati: i *grants*. I *grants* sono sovvenzioni che possono provenire dal Governo federale, dal Governo statale, dallo stesso college o università o ancora da organizzazioni private o *non-profit*. Tali sovvenzioni vengono concesse solamente a studenti con eccezionali difficoltà finanziarie e che non hanno ancora conseguito una laurea universitaria. Tra le tipologie di *grants* parte del Titolo IV, si trovano per esempio i *Federal Pell Grants*, che sono la principale fonte di sovvenzioni in base al reddito per l'accesso al college, con un ammontare massimo per studente di \$6.495 per l'anno accademico 2021/2022 (Federal Student Aid Office, 2021). Nel 2018, il *U.S. Department of Education* spese infatti quasi 30 miliardi di dollari in *Pell Grants* (U.S. Department of Education, 2018), e vari studi dimostrano l'importanza di questi finanziamenti a fondo perduto ma investiti nel capitale umano. Dynarski & Scott-Clayton (2013) rilevano infatti che senza tali sovvenzioni il numero di iscritti nei college subirebbe un drastico calo e Evans & Nguyen (2019) ritengono che aiuti di questo tipo da parte dello Stato incentivino notevolmente gli studenti a dedicarsi maggiormente al loro percorso accademico e a terminare gli studi, in quanto si riduce la loro necessità di dover lavorare *part-time* per pagarsi l'università.

Talvolta però, soprattutto per gli studenti che provengono dalle classi meno abbienti e che quindi non possono contare sui propri risparmi o su quelli dei propri genitori, l'ammontare di tali sovvenzioni non può essere sufficiente a coprire l'intero *sticker price* del college, per questo motivo spesso gli studenti si ritrovano a doversi appoggiare su una combinazione di aiuti federali. Ulteriore supporto nel finanziamento dei costi crescenti dell'università può dunque essere dato da programmi come il *Federal Work-Study Program*, che permette agli studenti di guadagnare soldi e finanziarsi parte degli studi tramite un lavoro *part-time* all'interno o anche fuori dal campus; o ancora dai programmi di prestito federali, tutelati e previsti dal Titolo IV del *Higher Education Act*. Ne fanno parte ad esempio i *Direct Subsidized e Unsubsidized Loans*, i *Direct PLUS Loans* e i *Direct Consolidation Loans*. Come un qualsiasi prestito contratto presso un ente privato, i prestiti erogati tramite i programmi di prestito federali del Governo e tutelati dal *Title IV* vanno ripagati, e con gli interessi maturati nel tempo, per questo è sempre opportuno per uno studente accertarsi di aver esaurito tutte le altre possibilità di aiuti federali "gratuiti" e a fondo perduto prima di contrarre un prestito. Come menzionato precedentemente, i prestiti federali hanno però il grande vantaggio di avere un tasso di interesse fisso e ben inferiore rispetto a quello dei prestiti per gli studenti erogati da banche o altre organizzazioni private. Vediamo dunque le caratteristiche dei prestiti federali agli studenti e i vantaggi degli stessi quando messi a confronto con i prestiti privati.

2.2. Prestiti federali e prestiti privati a confronto

Per uno studente che intende utilizzare un prestito come mezzo di finanziamento degli studi, tale prestito rappresenta un investimento potenzialmente rischioso, poiché l'unica garanzia che può presentare ai suoi potenziali creditori è il proprio capitale umano, senza avere la certezza che le conoscenze e capacità acquisite durante il percorso universitario potranno assicurargli un impiego stabile, perlomeno nei primi anni dopo gli studi. Negli Stati Uniti, il mercato del credito agli studenti riposa su tre canali principali: il mercato federale, statale e privato. Proprio per compensare la rischiosità intrinseca ai prestiti studenteschi, il mercato privato del credito agli studenti tende ad apporre tassi di interesse elevati, condizioni poco interessanti e regole stringenti, che potrebbero dissuadere gli studenti dal contrarre prestiti o addirittura precludergliene l'accesso, ad esempio in mancanza di garanzie sufficienti a copertura dell'ammontare preso in prestito. Il mercato privato, dunque, se lasciato come unico canale a disposizione degli studenti, rischierebbe di rappresentare un enorme ostacolo all'obiettivo del Governo statunitense di espandere il livello di istruzione nazionale e di rendere l'accesso all'istruzione universitaria il più equo possibile. Per questo motivo, come già citato più volte, i programmi di prestito federali offrono notevoli vantaggi agli studenti rispetto ai prestiti privati, e soprattutto permettono a chiunque di contrarre un prestito, indipendentemente dalla propria disponibilità economica, questo in linea con l'idea per cui l'istruzione sia un "ticket" verso la classe media e che tutti debbano avere almeno la possibilità di tentare di riscuoterlo. La grande popolarità dei prestiti agli studenti erogati tramite programmi di prestito federali è evidente se si guarda ai dati: secondo un rapporto del giugno 2020 di *MeasureOne*, una società che si occupa di analisi e dati e specializzata sui dati riguardanti il settore finanziario dell'istruzione superiore, a fine marzo 2020 i prestiti privati agli studenti (anche se in crescita negli ultimi anni) rappresentavano appena il 7,87% del totale dei prestiti agli studenti ancora in corso, mentre il restante 92,13% erano prestiti federali. Dei 1.67 trilioni di dollari totali in prestiti agli studenti², dunque, 131.81 miliardi erano prestiti privati, mentre 1,542.9 miliardi erano prestiti finanziati dal Governo federale (*MeasureOne*, 2020).

Il più importante programma federale di prestiti agli studenti negli Stati Uniti è il *William D. Ford Federal Direct Loan Program*, un programma che viene finanziato direttamente dal Governo federale e per il quale il creditore è il Dipartimento dell'Istruzione degli Stati Uniti. I tassi di interesse sui prestiti disponibili tramite questo programma vengono fissati annualmente dal Congresso degli Stati Uniti, quindi tramite legge federale, come si legge sul sito del *Federal Student Aid Office*. Si tratta di tassi di interesse fissi, che rimangono invariati per tutti i prestiti erogati dal 1° luglio fino al 31 giugno dell'anno successivo. I tassi di interesse per i prestiti privati, invece, possono essere fissi ma anche variabili, sono spesso più elevati (e di conseguenza incrementano il costo del prestito) e dipendono in larga parte dalla

² Secondo i dati più recenti della *Federal Reserve*, nell'ultimo quadrimestre del 2020 l'ammontare è salito a 1.71 trilioni di dollari (Board of Governors of the Federal Reserve System, 2021a).

situazione nella quale si trova lo studente, poiché gli istituti di credito privati tengono conto dell'affidabilità creditizia dello studente (il cosiddetto *credit score*), delle garanzie che può offrire, ecc. Al contrario, per la maggior parte dei prestiti federali non è richiesto alcun controllo del credito. Confrontando i tassi di interesse di entrambe le tipologie dei prestiti – prestiti federali e prestiti privati – i tassi di interesse per i prestiti erogati tramite il *Direct Loan Program* per *undegraduate students* (studenti a livello triennale) per l'anno accademico 2020/2021 sono fissi al 2,75%³ (Federal Student Aid Office, 2021), mentre i tassi di interesse fissi per prestiti privati erogati da *Sallie Mae*, uno dei più grandi istituti di credito privati per prestiti studenteschi negli Stati Uniti, tramite il programma *Smart Options Student Loan* per *undergraduate students* sono tra il 4,25% e il 12,59% (Sallie Mae, 2021).

Un ulteriore vantaggio dei programmi di prestito federali riguarda i pagamenti: per tutti i prestiti federali agli studenti i pagamenti vanno effettuati dopo la laurea, dopo aver abbandonato gli studi o dopo essersi registrati come studenti *part-time*, mentre molti prestiti privati richiedono pagamenti prima ancora della laurea. In caso di difficoltà nel ripagare i prestiti, i programmi di prestito federali possono permettere agli studenti di posticipare il pagamento o ridurre l'ammontare, di adottare un piano di rimborso basato sul reddito, o ancora in alcuni casi specifici e dopo un certo periodo di tempo (10, 15 o 20 anni) possono prevedere la cancellazione di una parte del debito (ad esempio per chi lavora nei servizi pubblici). Molti dei benefici appena citati non sono invece automaticamente offerti da istituti di credito privati, ma variano da contratto a contratto e assieme al tasso di interesse, che naturalmente più cresce più rende oneroso il prestito. La maggior parte dei prestiti privati non offre inoltre programmi di rientro flessibili basati sul reddito, né prevede alcuna cancellazione del debito. Per i prestiti federali, i pagamenti sono mensili e si ha solitamente una durata di 10 anni per ripagare il debito, mentre queste condizioni possono variare in base ai tipi di prestiti nel mercato privato. Variano inoltre le tempistiche per la qualifica del default: un prestito privato è considerato in default non appena il debitore è indietro con i pagamenti, mentre la maggior parte dei debitori per prestiti federali entra in default dopo un periodo di 9 mesi o 270 giorni di non-pagamento (Carlson, 2019; Federal Student Aid Office, 2021). Ciò naturalmente ha conseguenze ben diverse per gli studenti, che nel primo caso vedranno immediatamente il loro *credit score* subire un impatto negativo, compromettendo eventuali future transazioni finanziarie, come ulteriori prestiti, mutui o carte di credito, mentre nel secondo caso avranno un tempo maggiore a disposizione per cercare di recuperare i pagamenti mancati.

2.3. Le varie tipologie di prestiti federali

All'interno del *Direct Loan Program*, varie sono le tipologie di prestiti che il *U.S. Department of*

³ I tassi di interesse fissi su tutte le tipologie di prestiti federali agli studenti sono stati temporaneamente azzerati nel marzo 2020 a causa della crisi Covid-19, e rimarranno tali almeno fino al settembre 2021 per dare sollievo agli studenti aventi un debito studentesco da ripagare. Si tratta di agevolazioni eccezionali che difficilmente si possono trovare nei prestiti privati. (U.S. Department of Education, 2021)

Education mette a disposizione degli studenti. Ognuno di questi prestiti copre esigenze diverse ed è rivolto a categorie differenti di studenti, puntando sempre a rendere l'accesso al credito il più agevole possibile per gli studenti volenterosi di investire nella propria istruzione e nel proprio futuro. In questa sede verranno presentati i quattro principali prestiti previsti dal *Direct Loan Program*.

Una prima distinzione può essere effettuata tra i prestiti *subsidized* (sovvenzionati) e *unsubsidized* (non sovvenzionati). I *Direct Subsidized Loans* sono prestiti concessi a studenti idonei che dimostrano di avere un particolare bisogno di aiuti economici per finanziare gli studi, mentre i *Direct Unsubsidized Loans* sono prestiti concessi a studenti idonei, ma non necessitano di alcuna dimostrazione di difficoltà finanziarie. Entrambi questi prestiti offrono condizioni vantaggiose per gli studenti, primo fra tutti il tasso di interesse: per gli studenti *undergraduate* (a livello triennale), il tasso di interesse fisso per entrambi i prestiti è lo stesso (2,75%), mentre per gli studenti *graduate* (a livello magistrale), il tasso dei prestiti non sovvenzionati è più elevato (4,30%), ma rimane inferiore alla media dei tassi apposti ai prestiti privati. Una differenza fondamentale tra queste due tipologie di prestiti riguarda poi il pagamento degli interessi. Questi ultimi, nel caso dei *Direct Unsubsidized Loans*, iniziano a decorrere dal momento in cui viene contratto il prestito, e di conseguenza l'interesse maturato negli anni verrà aggiunto al totale del capitale preso in prestito tramite la capitalizzazione a partire dall'inizio del rimborso (tipicamente sei mesi dopo la laurea). Al contrario, il grande vantaggio dei *Direct Subsidized Loans*, è che gli interessi iniziano a maturare solamente da quando iniziano i pagamenti, ed è il Governo a farsi carico degli interessi sui prestiti per tutta la durata del percorso universitario, per i primi sei mesi dopo la laurea e anche in caso di differimento (*deferment*) del pagamento (Carlson, 2019; Federal Student Aid Office, 2021). Il beneficio legato ai prestiti sovvenzionati è evidente, poiché l'ammontare da restituire non accresce lungo la durata degli studi ma soltanto quando inizia il rimborso. È evidente anche che questi rappresentano i prestiti più vantaggiosi per gli studenti che possono farvi domanda, e che tali agevolazioni non vengono offerte da alcun creditore privato. L'ammontare massimo che gli studenti a livello triennale possono prendere in prestito tramite queste due tipologie di prestiti federali varia tra \$5.500 e \$12.500 all'anno (per un totale di \$57.000) e dipende dall'anno di corso e dallo stato di indipendenza economica. I limiti sono inoltre più stringenti per i prestiti *subsidized* rispetto agli *unsubsidized*. Nel 2017, i *Direct Subsidized Loans* rappresentavano il 23% del volume totale dei prestiti federali erogati, mentre i *Direct Unsubsidized Loans* il 53% (Congressional Budget Office, 2020; Federal Student Aid Office, 2021).

I *Direct PLUS Loans* sono un'altra tipologia di prestiti offerta ai *graduate* e *professional students* (questi ultimi sono studenti iscritti a facoltà "professionalizzanti", come medicina, veterinaria o giurisprudenza) e ai genitori di studenti *undergraduate* per aiutarli a pagare le tasse universitarie altrimenti non coperte da altri aiuti finanziari. Generalmente il tasso di interesse per questo tipo di prestiti è più elevato rispetto ai prestiti *subsidized* e *unsubsidized*, infatti è del 5,30%, ed è richiesto un controllo del credito. Secondo un rapporto del *Congressional Budget Office*, nel 2017 i *PLUS Loans* rappresentavano il 24% del volume totale di prestiti erogati quell'anno. Tramite il *Federal Direct Loan*

Program, gli studenti hanno infine anche la possibilità di effettuare un consolidamento dei debiti tramite un *Direct Consolidation Loan*, accorpando tutti i diversi prestiti contratti in un'unica rata mensile più bassa con un tasso fisso calcolato come la media dei tassi di interesse sui prestiti da consolidare (Congressional Budget Office, 2020; Federal Student Aid Office, 2021).

Capitolo II

Le conseguenze di un finanziamento basato sui prestiti

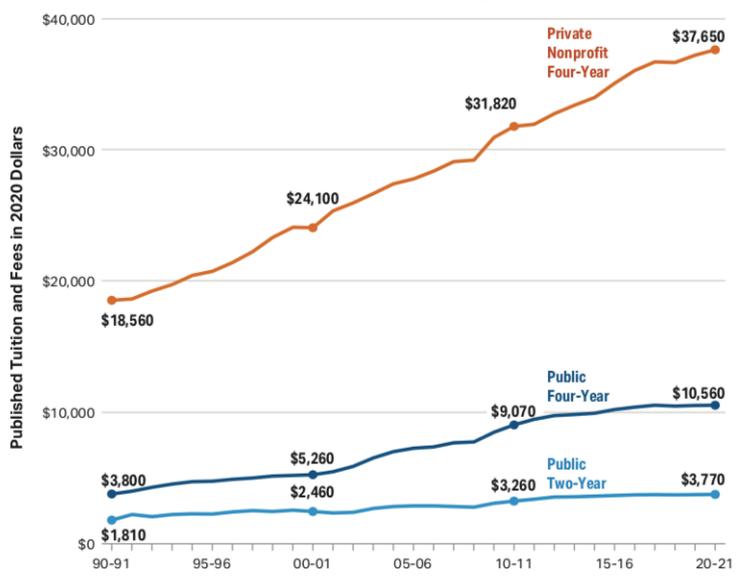
1. Il legame tra costi e crediti agevolati agli studenti

Negli anni, la facilità di accesso al credito data dalle condizioni agevolate offerte dal Governo federale ha indubbiamente facilitato l'accesso all'istruzione universitaria per una moltitudine di studenti altrimenti privi di mezzi. Come illustrato in precedenza, la scelta di creare un tale canale di credito agevolato a disposizione degli studenti riflette l'importanza fondamentale dell'avere una società istruita e di promuovere un'immagine dell'università come investimento redditizio che rende competitivi nel mercato del lavoro odierno. Agevolare l'accesso al credito per gli studenti tramite svariate possibilità di prestiti federali è un modo per fronteggiare i costi crescenti dell'istruzione universitaria, che negli anni hanno rappresentato per molti una barriera d'accesso significativa. Tramite un prestito, gli studenti possono finanziarsi gli studi rimandando al futuro le spese legate alla propria istruzione, un futuro nel quale si aspettano maggiori guadagni proprio grazie alla formazione universitaria ottenuta negli anni. Una prospettiva di analisi vede dunque i costi elevati dell'università negli Stati Uniti come un dato di fatto e l'accesso al credito come rimedio a essi. Altri studiosi ed economisti, in linea con la *Bennett hypothesis*, ritengono però che sia stata proprio la facilità di accesso al credito ad aver generato un aumento delle rette universitarie. In particolare, sarebbe stato l'incremento dell'ammontare massimo che gli studenti possono prendere in prestito tramite i programmi federali ad aver generato un aumento del costo del sistema universitario negli anni. In questo paragrafo si analizzerà dunque il rapporto tra i costi del sistema universitario statunitense e l'accesso al credito per gli studenti, nel tentativo di comprendere alcune delle cause della continua espansione del costo dell'istruzione universitaria e il nesso tra quest'ultima e i prestiti agli studenti.

La crescita esponenziale dei costi dell'università negli Stati Uniti è un dato innegabile, come mostra la Figura 2.1. Negli ultimi cinquant'anni, le università hanno aumentato le loro rette ben oltre l'andamento dell'inflazione, e attualmente, ovvero nell'anno accademico 2020/2021, il costo medio annuo per un'università pubblica dalla durata di 4 anni è 2.78 volte il costo di 30 anni fa, mentre è raddoppiato per le università pubbliche dalla durata di 2 anni e per le università private *non-profit* (College Board, 2020). Se rilevare il significativo aumento del costo del sistema universitario è semplice, individuarne le cause è invece complesso. Si può cercare, a tale scopo, di ripercorrere i cambiamenti nel sistema universitario statunitense negli anni. Nel secondo dopoguerra, ottenere un diploma universitario era molto meno oneroso rispetto a oggi, poiché domanda e offerta erano radicalmente inferiori: il numero di atenei negli Stati Uniti non si avvicinava minimamente ai circa 4.000 attuali, vi erano molti meno studenti che avevano la possibilità di iscriversi data la selettività nell'ammissione, e la domanda del mercato del lavoro per lavoratori competenti, qualificati e istruiti era ben inferiore. Frequentare

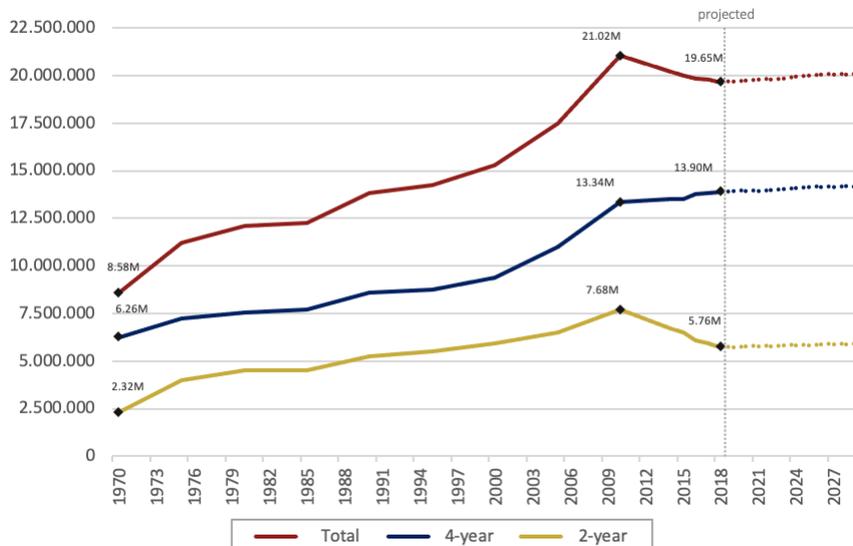
l'università aveva indubbiamente una connotazione positiva, ma era per la maggior parte qualcosa di riservato alle élite intellettuali del paese e certamente l'accesso non era permesso a chiunque avesse terminato il ciclo scolastico secondario, al contrario di oggi. Negli anni però, data la crescente importanza dell'istruzione universitaria, il numero di studenti iscritti all'università è aumentato in maniera esponenziale: secondo i dati del *National Center for Education Statistics* (2019), gli studenti iscritti in istituti di istruzione terziaria nel 2018 erano più che duplicati tra gli anni '70 e il 2018, passando da 8.6 milioni di iscritti nel 1970 a 16.7 milioni nel 2018, con un picco massimo di iscrizioni nel 2010 di più di 21 milioni di studenti iscritti alle università statunitensi (Figura 2.2). Sembra dunque che il costo crescente dell'università si sia evoluto di pari passo con il numero crescente di studenti che decidono di proseguire gli studi e ottenere un diploma universitario.

Figura 2.1. Media dei costi e delle rette universitarie negli Stati Uniti in base alla tipo di istituto



Fonte: College Board (2020).

Figura 2.2. Numero di iscrizioni negli istituti di istruzione terziaria tra gli anni 1970 e 2029

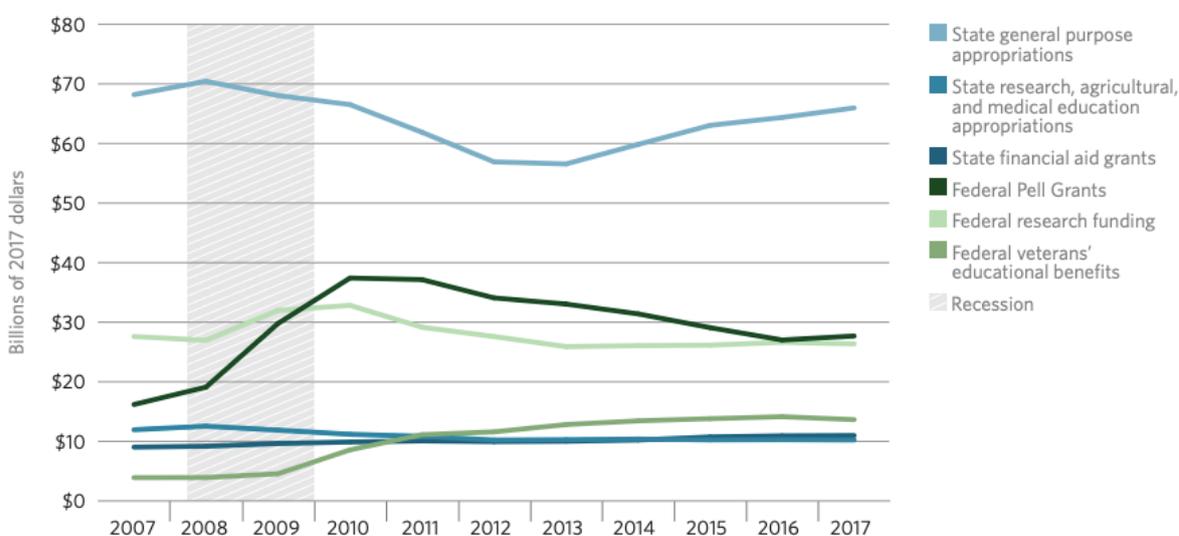


Fonte: National Center for Education Statistics (2019).

La necessità degli atenei di mantenere il loro prestigio e contemporaneamente di far fronte a una crescente domanda di ammissioni da parte degli studenti può sicuramente essere una delle ragioni per questa crescita delle rette universitarie, anche perché le università negli anni hanno iniziato a operare sempre più come dei veri e propri *business* in competizione tra di loro. Gli atenei si sono dunque ritrovati a dover bilanciare due missioni spesso in contrasto tra di loro: garantire un accesso equo e mantenere il loro status (Palmadessa, 2017). Per rispondere alla domanda degli studenti e alla crescente importanza riposta nell'istruzione superiore, le università hanno dovuto espandersi e migliorarsi, ad esempio tramite maggiori infrastrutture e servizi più tecnologici a disposizione degli studenti, incrementando lo staff, i professori e la qualità dell'insegnamento; ciò naturalmente implica dei costi, che sono andati a riversarsi sulle rette universitarie a carico degli studenti. Se si guarda alla Figura 2.2, si può poi notare come vi sia stato un picco di iscrizioni nel 2010 (21.02 milioni di iscritti), all'indomani della *Great Recession* del 2008. Questo boom di iscritti può essere giustificato dal fatto per cui in una situazione di crisi finanziaria ed elevata disoccupazione, molti giovani siano stati incentivati a iscriversi all'università, nella speranza che, giunti a conclusione del loro percorso di studi, il mercato del lavoro potesse riprendersi e che potessero beneficiare della formazione ottenuta per trovare un impiego più facilmente (Lucca et al., 2019). Il problema però è che in quegli stessi anni le università americane si sono ritrovate anche con una quantità notevolmente inferiore di fondi pubblici, essendo lo Stato federale costretto a effettuare drastici tagli nel bilancio per fronteggiare la crisi economica e finanziaria. Questo ha rappresentato una notevole sfida per il sistema universitario statunitense, poiché negli Stati Uniti le università si finanziano grazie alle rette universitarie pagate dagli studenti ma anche grazie a significativi stanziamenti pubblici statali e federali, oltre che ad altre fonti, come donazioni private. Molti sono gli istituti che riposano largamente su finanziamenti da parte dello Stato. Secondo i dati del rapporto annuale *Trends in College Pricing and Student Aid 2020* del *College Board*, nell'anno accademico 2017/2018, i finanziamenti statali e locali rappresentavano infatti il 44% delle entrate per le università pubbliche per *bachelor's degree* e il 55% delle entrate per i college pubblici di una durata di due anni. Storicamente, tali stanziamenti pubblici diminuiscono durante dei periodi di recessione, e infatti tra il 2007/2008 e 2008/2009 i finanziamenti all'istruzione superiore hanno subito una riduzione del 10%, con un declino costante e persistente fino all'anno accademico 2011/2012, prima di aumentare per sette anni consecutivi (College Board, 2020). Appare chiaro che una riduzione della spesa pubblica a sostegno delle università, che parallelamente devono fronteggiare la crescita delle iscrizioni, abbia generato un aumento dei costi a carico degli studenti, in particolare per quelle università che per operare riposavano prevalentemente su sovvenzioni pubbliche (la Figura 2.3 mostra il significativo declino degli stanziamenti federali e statali all'istruzione superiore negli anni successivi la crisi del 2008). Nel 2012, inoltre, secondo i dati del *National Science Board* (2020), il sostegno statale all'istruzione superiore (misurato in base agli studenti iscritti a tempo pieno in università pubbliche) era al minimo storico: \$5.198 per studente, rispetto ai \$6.514 del 2008 e ai \$7.198 del 2019. Il *College Board* rileva anche che nel 2018/2019 il finanziamento

statale e locale è ritornato ai livelli pre-crisi del 2007/2008, ma nonostante ciò, i costi del sistema universitario hanno continuato ad aumentare in modo disproporzionato. Secondo Lucca et al. (2019) ciò avrebbe quindi in parte come causa l'aumento delle iscrizioni al college a causa di tassi di disoccupazione elevati (dal lato della domanda) e le importanti riduzioni negli stanziamenti pubblici a supporto degli atenei (dal lato dell'offerta). Come negli anni è progressivamente diminuito il finanziamento statale e federale al sistema universitario, sono anche diminuite le contribuzioni a fondo perduto che lo Stato offriva agli studenti, come i precedentemente citati *Pell Grants*. I *Federal Pell Grants*, in quanto sovvenzioni attribuite a studenti provenienti da famiglie con un reddito basso, hanno infatti subito un costante declino dopo una prima espansione del programma a seguito della recessione del 2008. Tra il 2009/2010 e il 2019/2020, le spese totali destinate ai *Pell Grants* sono diminuite del 22% (da \$35.7 miliardi a \$27.8 miliardi), e il numero di studenti riceventi tali aiuti è diminuito del 18% (College Board, 2020). La contrazione della spesa pubblica rivolta alle istituzioni universitarie e la diminuzione degli aiuti agli studenti bisognosi, come evince dalla Figura 2.3, rende perciò maggiormente difficile per gli studenti pagarsi l'università in mancanza di risorse immediate.

Figura 2.3. Evoluzione delle spese federali e statali a sostegno dell'istruzione superiore



Fonte: *The Pew Charitable Trusts (2019)*.

Una delle soluzioni per la domanda crescente di un'istruzione superiore in presenza di costi sempre più elevati è stata proprio quella dei prestiti agli studenti. Già negli anni '80, l'amministrazione Reagan portò il focus dell'assistenza agli studenti da un sistema *grant-based* a un sistema *loan-based*, cioè basato sui prestiti. Nuove misure legislative cambiarono dunque l'assistenza del Governo federale, rendendo maggiormente difficile frequentare l'università per gli studenti provenienti da famiglie a reddito basso, in quanto si passò dall'aiutare gli studenti a finanziarsi gli studi (tramite aiuti gratuiti) all'aumentare i loro debiti facilitando e incentivando l'accesso al credito (Palmadessa, 2017). Da allora i prestiti agli studenti sono diventati la principale fonte di assistenza federale all'istruzione superiore. È

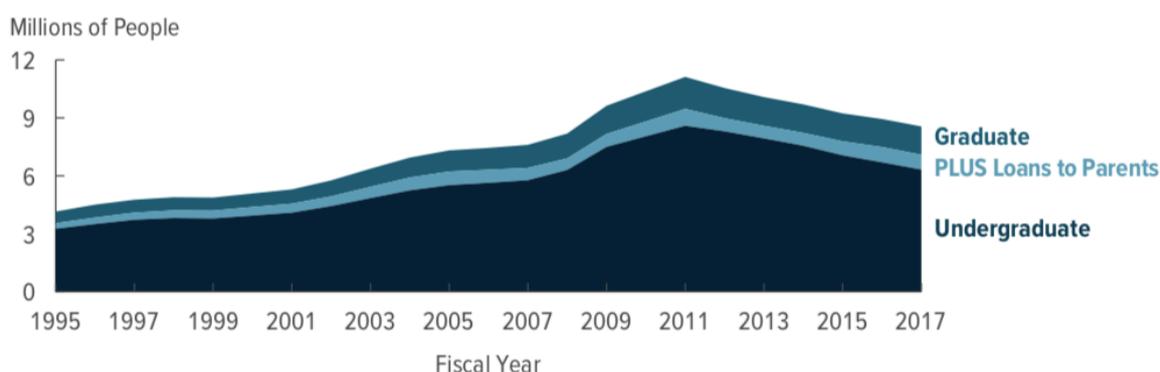
evidente che il passaggio da sovvenzioni a prestiti comporta il rischio di inasprire le disparità preesistenti, poiché l'ammontare preso in prestito va rimborsato e con gli interessi maturati nel tempo, ma con le condizioni agevolate offerte da creditori come il Dipartimento dell'Istruzione degli Stati Uniti, i prestiti federali agli studenti sono aumentati rapidamente nel tempo e hanno consentito a molti di istruirsi differendo in futuro il pagamento della loro istruzione. Tra il 1995 e il 2017, il numero di prestiti federali agli studenti erogati all'anno è infatti più che duplicato: nel 2019, il *U.S. Department of Education* ha distribuito oltre 88 miliardi di dollari in nuovi prestiti federali a 8.6 milioni di studenti, rispetto ai 36 miliardi di dollari distribuiti nel 1995 a 4.1 milioni di studenti. Nel 2020, l'ammontare complessivo del debito studentesco statunitense era di quasi 1.71 trilioni di dollari, oltre nove volte l'ammontare del 1995, che si aggirava attorno ai 187 miliardi di dollari (Congressional Budget Office, 2020).

Negli Stati Uniti il volume dei prestiti agli studenti (e del conseguente debito studentesco) continua dunque a crescere, in quanto cresce il numero di studenti e il numero di prestiti da essi contratti, e cresce anche l'ammontare massimo che gli studenti possono prendere in prestito (Figure 2.4 e 2.5). Poiché il sistema universitario statunitense si è negli anni consolidato attorno al sistema dei prestiti, i *policymakers* si sono focalizzati sulle politiche dei prestiti per studenti per fronteggiare le rette crescenti. La necessità degli studenti di pagare rette più elevate e la richiesta crescente di prestiti hanno portato a un abbassamento dei requisiti per l'ottenimento di prestiti e a un aumento del tetto massimo che gli studenti possono prendere in prestito tramite i programmi federali. Come già menzionato nel primo capitolo, i *subsidized loans* e gli *unsubsidized loans*, i prestiti più popolari tra gli studenti erogati tramite il *Federal Direct Loan Program*, non richiedono alcun controllo del credito o della situazione economica. Un tale tipo di prestito è certamente rischioso, sia per lo Stato creditore che per lo studente debitore, ma in questo modo chiunque può richiedere un prestito per finanziarsi gli studi, e ambire a ottenere quel "golden ticket" tanto elogiato. L'ammontare che si può poi prendere in prestito ogni anno varia a seconda di alcuni fattori, in particolare il livello di indipendenza economica⁴ e soprattutto l'anno di corso: più gli studenti proseguono negli studi, più l'ammontare che possono prendere in prestito cresce (si tratta ovviamente di una garanzia in più per lo Stato creditore, poiché permettere agli studenti di prendere in prestito decine di migliaia di dollari sin dal primo anno di studi sarebbe eccessivamente rischioso, ad esempio qualora lo studente decidesse di rinunciare agli studi). Ad oggi, il massimo che gli studenti *undergraduate e dependent* (o *independent*) possono prendere in prestito ogni anno tramite i programmi di prestito federali *subsidized e unsubsidized* è \$5.500 (\$9.500) per gli studenti iscritti al primo anno e \$6.500 (\$10.500) per gli studenti iscritti al secondo anno, secondo il sito del *Federal Student Aid Office* (2021). Nell'anno accademico 2006/2007, invece, gli studenti *dependent* al primo anno potevano prendere in prestito fino a un massimo di \$2.625 (\$6.625 per gli studenti *independent*) e fino a un massimo di \$3.500 (\$7.500) se iscritti al secondo anno (United States Government Accountability Office,

⁴ Gli studenti vengono classificati in *dependent* o *independent students* in base a quanto supporto ricevono dai propri genitori.

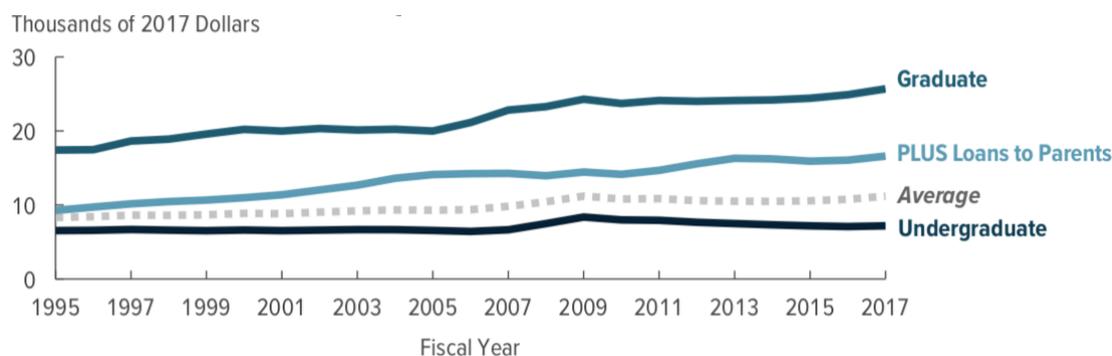
2014). Tale incremento è dovuto a modifiche legislative al limite di prestito, adottate per la prima volta dai primi anni '90 con il *Higher Education Reconciliation Act*, firmato dal presidente Bush nel 2005 e in vigore dal 2006 e il *Ensuring Continued Access to Student Loans Act* del 2008. Ciò ha portato a una notevole espansione del credito. Uno studio di Denning e Jones evidenzia la tendenza di molti studenti a prendere in prestito quantità più elevate all'aumento del tetto massimo disponibile: tra il 26% e il 37% dei creditori aumenterebbe il proprio prestito a seguito di un aumento del limite di prestito (Denning & Jones, 2019). Secondo un rapporto del *Congressional Budget Office*, infatti, tra il 1995 e il 2017 l'ammontare preso in prestito ogni anno dagli studenti *undergraduate* è aumentato del 10%, passando da \$6.500 a \$7.200, ed è aumentato del 47% per gli studenti *graduate*, passando da \$17.400 a \$25.700. Date le modifiche normative sopra citate, non sorprende inoltre che gran parte di questo aumento del capitale prelo in prestito abbia avuto luogo tra il 2007 e il 2009 (Congressional Budget Office, 2020; Lucca et al., 2019).

Figura 2.4. Evoluzione del numero di studenti aventi contratto nuovi prestiti federali



Fonte: *Congressional Budget Office (2020)*.

Figura 2.5. Evoluzione dell'ammontare prelo in prestito tramite i programmi di prestito federali



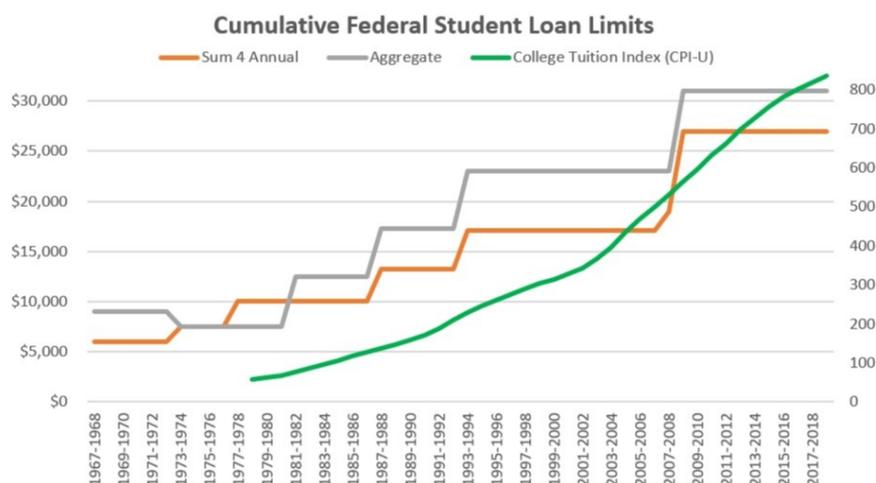
Fonte: *Congressional Budget Office (2020)*.

Indubbiamente, la crescita costante e disproporzionata delle rette universitarie ha fatto pressione sul sistema dei prestiti federali agli studenti, facendone lievitare le proporzioni, ma come menzionato già in precedenza, alcuni studi dimostrano che l'espansione del credito agli studenti avrebbe avuto come

conseguenza proprio quella di indurre le università ad aumentare le rette. Questa tesi per cui un aumento della disponibilità dei prestiti agli studenti provochi dei costi più elevati del sistema universitario è la cosiddetta *Bennett hypothesis*, che prende il nome di William Bennett, ex Segretario dell'Istruzione negli Stati Uniti, che la elaborò nel 1987⁵. In un articolo del 2018 intitolato *Credit Supply and the Rise in College Tuition: Evidence from the Expansion in Federal Student Aid Programs*, David O. Lucca, economista presso la *Federal Reserve Bank of New York* dà ulteriore supporto empirico alla tesi del suo predecessore. Analizzando i vari cambiamenti nell'importo massimo dei prestiti federali agli studenti negli anni 2007/2008 e 2008/2009, osserva che un aumento del credito massimo per i prestiti genera un aumento dello *sticker price* delle università di 60 centesimi per ogni dollaro per i prestiti *subsidized* e di 20 centesimi per ogni dollaro per i prestiti *unsubsidized*. Guardando nello specifico alle varie tipologie di istituzioni, lo studio rileva inoltre che le università *non-profit* a numero chiuso sono le più sensibili a tali cambiamenti, con un aumento delle rette universitarie di 76 centesimi al dollaro, mentre le università *non-profit* a numero aperto lo sono meno, con un aumento delle rette di 57 centesimi al dollaro (Lucca et al., 2019). Da questi dati, sembrerebbe dunque che le misure prese dallo Stato federale per incrementare l'offerta di credito, aumentando i limiti di prestito e riducendo i requisiti d'accesso, abbiano dei vantaggi ma anche notevoli limiti. Vantaggi poiché una delle motivazioni primarie per questo allargamento del credito è sicuramente quella di espandere l'accesso all'istruzione superiore per tutta la popolazione statunitense; svantaggi poiché ciò avrebbe contribuito alla crescita delle rette universitarie e avrebbe reso quindi istruirsi più oneroso per tutti (Figura 2.6). La capacità degli studenti di sopportare costi più elevati sarebbe dunque stata una delle potenziali cause dell'innalzamento dei costi universitari ben oltre il livello di inflazione. Purtroppo però, in questo caso, l'agevolazione del credito agli studenti penalizzerebbe tutta quella percentuale di studenti che non richiedono prestiti allo Stato federale per pagarsi gli studi; studenti che si ritroverebbero dunque a dover coprire a loro spese somme più elevate per ottenere una formazione universitaria.

⁵ In un articolo del New York Times del 1987 intitolato *Our Greedy Colleges*, William Bennet scrisse: "If anything, increases in financial aid in recent years have enabled colleges and universities blithely to raise their tuitions, confident that Federal loan subsidies would help cushion the increase...Federal student aid policies do not cause college price inflation, but there is little doubt that they help make it possible."

Figura 2.6 Somma dei limiti dei prestiti erogati tramite il *Federal Direct Loan Program* per i primi 4 anni di università, limiti dei prestiti aggregati e indice delle rette universitarie in base all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie (CPI-U).



Fonte: *Savingforcollege.com*

2. Il prestito come ostacolo all'indipendenza finanziaria degli studenti

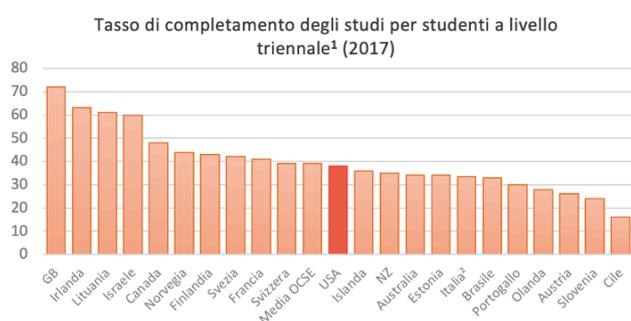
Indipendentemente dalle cause che hanno portato i costi del sistema universitario ad aumentare, i prestiti per studenti emessi dal *U.S. Department of Education* sono diventati dagli anni '80 la principale fonte di assistenza dello Stato federale agli studenti. In mancanza di aiuti alternativi, molti studenti e le loro famiglie sono perciò stati costretti a contrarre dei prestiti per riuscire a coprire l'ingente costo dell'istruzione universitaria. Nonostante i prestiti federali offrano delle condizioni agevolate agli studenti e il Dipartimento dell'Istruzione sia relativamente flessibile per quanto riguarda i programmi di rientro del debito, prendere un prestito per pagarsi gli studi al fine di avere un *asset* in più nel mercato del lavoro può talvolta controbilanciare i vantaggi di questo *asset* e lasciare indietro coloro che si trovano maggiormente in difficoltà. Scegliere di indebitarsi agli inizi del proprio percorso universitario, infatti, può non essere un buon investimento, e la redditività di tale investimento dipende da una moltitudine di fattori che è bene considerare prima di rivolgersi a un qualsiasi istituto di credito. All'inizio di questo elaborato è stato ricordato come, negli Stati Uniti, decidere se frequentare l'università sia un vero e proprio calcolo economico. Prendere un prestito implica necessariamente le necessità di rimborsarlo una volta terminati gli studi, e con gli interessi maturati, dall'inizio del prestito per gli *unsubsidized loans* e dall'inizio del primo pagamento per i *subsidized loans*. Ciò significa che, concluso il percorso universitario e generalmente sei mesi dopo la laurea, gli studenti o le loro famiglie dovranno ogni mese dedicare una parte del loro reddito al rimborso del debito finché questo non sarà interamente ripagato (secondo i dati della *Federal Reserve*, le rate mensili sono in media di \$200-\$299). Rimborsare un prestito il cui ammontare medio per gli studenti varia tra \$20.000 e \$24.999 può durare molti anni: generalmente 10, ma alcuni programmi di rientro del debito prevedono la restituzione del capitale preso in prestito anche per un periodo più lungo, come 15 o 20 anni. Questo significa che per un significativo periodo della loro vita adulta, gli studenti dovranno dare priorità al rimborso del debito, mettendo da parte altri

consumi. Il prestito può rappresentare un ostacolo all'indipendenza finanziaria dei laureati, perché può costringerli a posticipare spese importanti come l'acquisto di una casa o di un'automobile, può rappresentare un ostacolo in più per risparmiare per la pensione o ottenere una carta di credito ma può anche dissuaderli dall'avere dei figli o dallo sposarsi. Alcuni devono persino rinunciare a perseguire la carriera lavorativa desiderata a causa del loro debito. Bisogna sottolineare però la complessità del nesso tra i prestiti agli studenti (e il debito studentesco) e tali conseguenze negative a livello individuale e per l'intero sistema economico. Da un lato pagare le rate del prestito universitario può ridurre la libertà di spesa di un neolaureato, ma dall'altro lato, com'è stato dimostrato più volte, terminare gli studi e possedere un diploma di istruzione superiore offre generalmente maggiori opportunità lavorative e salari più elevati. Anche se è evidente che il debito abbia un profondo impatto sulla vita e le abitudini di spesa di ciascuno, non è dunque estremamente chiaro quale sia l'effetto, se positivo o negativo, dei prestiti agli studenti su acquisti importanti, come l'acquisto di una abitazione, ad esempio. Tuttavia, secondo la *Federal Reserve*, tra il 2005 e il 2014, vi è stata una riduzione del 9% dell'acquisto di una casa per individui tra i 24 e 32 anni, e poco più del 20% di questa diminuzione ha avuto come causa proprio l'aumento del debito studentesco. In base a questi numeri, 400.000 giovani studenti non hanno potuto acquistare casa in quello stesso periodo a causa del loro debito (Mezza et al., 2019; Naimon et al., 2020). Nonostante non si tratti di un problema riguardante milioni di persone, è evidente che il debito universitario abbia un impatto su vari settori del sistema economico, e che in alcuni casi possa limitare anche la crescita del PIL. Un sondaggio della *American Student Assistance* ha rilevato poi che il 35% degli studenti diceva di trovarsi in difficoltà nell'acquisto di necessità quotidiane a causa dei propri debiti, il 52% riteneva che il debito avesse influito sulla capacità di effettuare spese significative come un'automobile, il 62% era stato costretto a rinviare i risparmi per la pensione o altri tipi di investimenti e il 55% considerava che il proprio debito rappresentasse un forte ostacolo alla capacità di acquisto di una casa. Inoltre, il 53% degli studenti intervistati riteneva che il debito studentesco fosse il fattore determinante o comunque avesse un impatto significativo nella scelta del settore professionale e il 28% che avesse ritardato la decisione di creare una famiglia (ASA, 2015).

Come precedentemente affermato, valutare l'effetto positivo o negativo dei prestiti agli studenti non è facile. In maniera semplicistica si potrebbe pensare che il peso del debito contratto per finanziare le rette universitarie venga compensato da salari più elevati e dal maggiore tasso di occupazione legato all'istruzione. In questo modo, si potrebbe guardare ai prestiti in modo positivo: far pesare il costo dell'università sugli studenti darebbe a questi ultimi un maggiore senso di responsabilità poiché il loro successo finanziario futuro dipende interamente da quanto studieranno per il loro diploma. In un certo senso, il sistema universitario statunitense basato sui prestiti agli studenti riflette gli ideali dell'*American dream*: chiunque, indipendentemente dalle proprie origini o condizioni economiche, potrebbe richiedere un prestito e lavorando duramente potrebbe concludere gli studi, laurearsi, trovare lavoro, rimborsare il debito e garantirsi un futuro migliore. Lo studente come *self made man*, e il debito studentesco come

requisito necessario per accedere al *ticket* universitario e il cui peso verrà presto cancellato dalle migliori opportunità lavorative che si aprono ai laureati⁶. Qui sta la differenza tra il debito buono e il debito cattivo: in questo caso il debito studentesco viene considerato buono perché è un debito che a lungo termine permette di incrementare il capitale umano e la produttività. Purtroppo, però, la retorica del diploma universitario come “*golden ticket*” per la classe media non è sempre corretta quando i debiti si fanno insormontabili e non riescono più a essere ripagati. Non si può mettere in dubbio che l’università sia generalmente un buon investimento, date le richieste del mercato del lavoro di oggi; ma quando c’è il bisogno di prendere del capitale in prestito per pagarsi gli studi, e quindi c’è una possibilità di ritrovarsi con un debito significativo da ripagare sin dai propri vent’anni, bisogna considerare che come qualsiasi investimento, anche investire nella propria istruzione comporta dei rischi significativi. Jongbloed & Vossensteyn (2016) definiscono l’istruzione come un “*experience good*”, Naimon et al. (2020) invece come un “*game of chance*”. Per “*experience good*” si intende un bene la cui qualità può essere valutata solamente dopo il consumo, e con questo termine i due studiosi vogliono sottolineare l’asimmetria informativa che esiste tra gli studenti e l’università nella quale si iscrivono. Troppo spesso, infatti, mossi dai messaggi veicolati dai propri conoscenti, dai professori, dai datori di lavoro e in generale dalla società, gli studenti sono portati a iscriversi a una qualsiasi università per ottenere un diploma di istruzione superiore, senza però guardare attentamente a ciò che le università possono offrire, sia durante che dopo gli studi. Ad esempio, come nota Akers (2020), è impossibile per gli studenti effettuare una analisi costi-benefici approfondita, perché la legge vieta al *U.S. Department of Education* di creare e pubblicare un set di dati dettagliato che metta a confronto i guadagni dei laureati con i dati sulle iscrizioni al college. Nel 2015, l’amministrazione Obama fece passare una normativa con la quale imponeva alle università di riportare pubblicamente i guadagni medi dei loro laureati, lanciando una piattaforma online chiamata *College Scorecard* che potesse permettere agli studenti di mettere a confronto i costi e i ritorni delle

⁶ Si potrebbe pensare che un’istruzione finanziata dallo studente stesso tramite un prestito possa stimolare lo studente a studiare maggiormente poiché qualora non venisse a compimento del suo percorso di studi, i costi si riverserebbero interamente sulle sue finanze, mentre al contrario un’istruzione gratuita finanziata dallo Stato e dai *taxpayers* porterebbe gli studenti a lavorare meno assiduamente perché avrebbero meno rischi di perdite economiche. I dati del rapporto *Education at a Glance 2019* dell’OCSE mostrano però come nel 2017 il tasso di completamento degli studi negli Stati Uniti fosse poco al di sotto della media dei paesi OCSE. Da ciò si può dedurre che un prestito agli studenti non implica necessariamente che gli studenti lavoreranno di più perché c’è in gioco il loro successo finanziario, anzi, spesso gli studenti decidono di abbandonare gli studi per evitare di continuare ad accrescere il loro livello di indebitamento.



¹ Nella durata legale del corso di laurea
² Dati del 2018

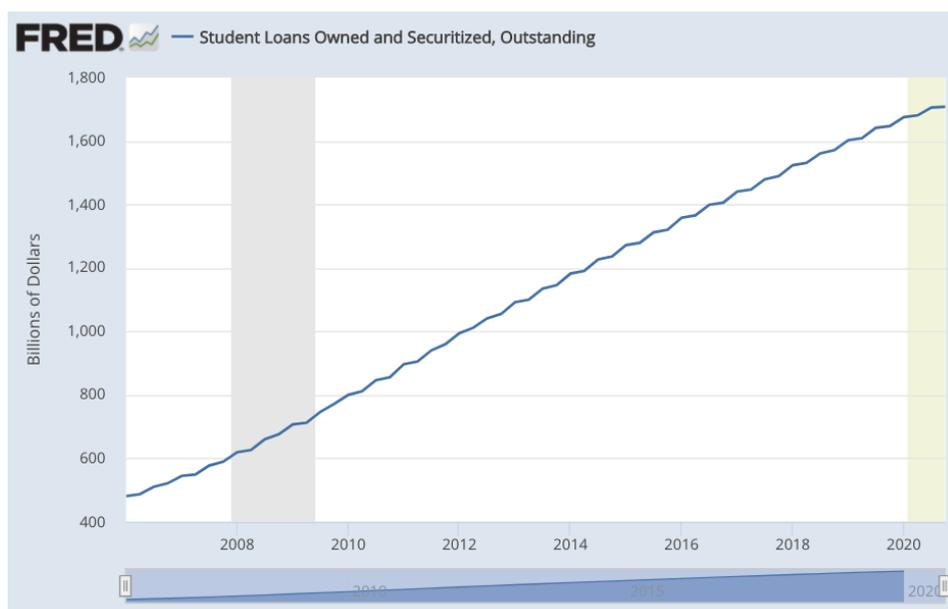
Figura 2.7. Fonte: OECD (2019,2020).

università, e durante l'amministrazione Trump la normativa fu modificata facendo sì che fossero pubblicati i guadagni medi dei laureati per ciascun corso di laurea. Tuttavia, i dati rimangono incompleti poiché riguardano soltanto gli studenti che hanno ricevuto aiuti federali, come prestiti federali e *grants*. In questo modo si lascia agli studenti valutare la qualità dell'istruzione nella quale hanno investito solamente una volta laureati e ritrovatisi a cercare un impiego nel mercato del lavoro, ma potrebbe già essere troppo tardi. Le università possono promettere a tutti i loro studenti un lavoro soddisfacente, stimolante e soprattutto ben retribuito, ma la realtà concreta potrebbe essere ben diversa. Investire nella propria istruzione indebitandosi può dunque essere rischioso e portare gli studenti a una situazione peggiore rispetto alla loro situazione di partenza. Ad esempio, uno studente può decidere di abbandonare gli studi e ritrovarsi senza titolo di studio ma con un debito significativo da rimborsare, può aver bisogno di tempo aggiuntivo per laurearsi e dunque accrescere il proprio debito, può terminare gli studi ma essersi laureato in un campo professionale poco remunerativo e quindi avere difficoltà a coprire le rate mensili del prestito, o ancora non trovare addirittura lavoro. Tutte queste ipotesi vanno considerate prima di richiedere un prestito, poiché la redditività dell'investimento nella propria istruzione non è mai certa. C'è sempre un rischio di non riuscire a fare del debito studentesco un debito buono e di non riuscire a far valere quel *ticket* per il quale si è deciso di sacrificare tempo, denaro e la propria indipendenza finanziaria. È inoltre importante che le incertezze legate all'investimento nell'istruzione non siano considerate solamente dagli studenti che richiedono un prestito, ma anche valutate da chi eroga i prestiti, in particolare il Governo federale e il Dipartimento dell'Istruzione degli Stati Uniti, che sono i creditori degli studenti e sono quindi toccati direttamente in caso di default. Concedere prestiti a milioni di studenti è indubbiamente una delle misure che il Governo statunitense porta avanti per investire nell'istruzione, ma per assicurarsi che questo investimento abbia dei ritorni economici positivi per l'intera società, oltre a prestare milioni di dollari ogni anno, lo Stato federale dovrebbe assicurarsi della plausibilità del rimborso, intervenendo negli ambiti di sua competenza. È evidente che il *U.S. Department of Education*, nel concedere un prestito a uno studente di primo anno, non possa prevedere la sua rinuncia agli studi né le ripercussioni di quest'ultima, ma può richiedere alle università di essere più trasparenti e più disponibili nel pubblicare i dati riguardo gli sbocchi lavorativi dei loro laureati e di essere tenute maggiormente responsabili per il futuro dei loro studenti (cd. *accountability* istituzionale, di cui si parlerà nel Capitolo terzo). In questo modo, si ridurrebbe notevolmente il numero di studenti indebitati e ritrovatisi ad aver investito in un'istruzione di scarsa qualità che non offre gli sbocchi lavorativi promessi o il successo finanziario auspicato.

3. La crisi del debito studentesco: rischi di insolvenza e default

A causa dell'aumento del numero di prestiti richiesti, dell'aumento del capitale preso in prestito ogni anno dagli studenti e del costo in aumento delle università, il debito studentesco statunitense ha continuato a crescere negli anni, fino ad arrivare nel 2020 alla cifra vertiginosa di 1.71 trilioni di dollari, secondo i dati della *Federal Reserve*. Si tratta di un aumento di quasi il 100% rispetto al 2010, quando il debito studentesco totale era di 800 miliardi di dollari (Figura 2.8). Dato il considerevole ammontare del debito studentesco, e data la consapevolezza del costo elevato dell'istruzione negli Stati Uniti, si è spesso indotti a pensare che la maggior parte degli studenti americani abbia da rimborsare un debito considerevole, di varie decine di migliaia di dollari, anche a causa di una sovrarappresentazione nei media degli studenti con debiti superiori a \$100.000 (Scott & Bloom, 2018). Senza voler sottovalutare la difficoltà di rimborsare un qualsiasi debito, anche se ridotto, la maggior parte degli studenti ha però un debito inferiore a \$20.000. Nel 2020, il 55% degli studenti aventi contratto un prestito doveva rimborsare meno di \$20.000 e rappresentava solo il 14% del debito studentesco totale, mentre appena il 10% degli studenti debitori, ovvero studenti aventi un debito superiore o pari a \$80.000, rappresentava il 45% del debito studentesco totale. Solitamente, poi, gli studenti che necessitano di prendere in prestito somme così elevate sono studenti che frequentano facoltà più professionalizzanti, che costano di più anche perché hanno una durata maggiore rispetto ad altri corsi di studio, come medicina o giurisprudenza. Si tratta però di percorsi di studio che tipicamente offrono ampi sbocchi lavorativi e soprattutto salari elevati, che permettono a tempo debito di rimborsare il capitale preso in prestito con un rischio minimo di rimanere indietro con i pagamenti. Potrebbe inoltre sorprendere, data la continua crescita del debito studentesco, che negli ultimi anni, dopo un lungo periodo di crescita del numero dei prestiti per studenti, è aumentata la percentuale di coloro che non necessitavano di un prestito per pagarsi gli studi (si può rimandare alla Figura 2.4): nell'anno accademico 2019/2020, il 77% degli studenti non aveva bisogno di un prestito, rispetto al 65% dell'anno accademico 2009/2010 (College Board, 2020). Appare quindi legittimo chiedersi come mai il debito studentesco abbia continuato a crescere vertiginosamente, visto che negli ultimi anni meno studenti hanno richiesto dei prestiti, visto che la maggior parte degli studenti non ha dei debiti spropositati e visto che coloro che hanno invece dei debiti molto elevati hanno solitamente buone opportunità lavorative e quindi meno probabilità di essere in default.

Figura 2.8. Evoluzione del debito studentesco statunitense



Fonte: Board of Governors of the Federal Reserve System (2021).

Il debito studentesco è arrivato a diventare secondo solamente al debito ipotecario, che nel 2019 ammontava a 15.84 trilioni di dollari, secondo la *Federal Reserve*, ma quello che preoccupa maggiormente, in realtà, non è la crescita del debito studentesco o del numero di studenti indebitati, ma è il tasso di insolvenza. Infatti, come notano Scott & Bloom (2018), il mercato dell'istruzione superiore e il mercato dei prestiti agli studenti funzionerebbero bene se gli studenti richiedessero prestiti (anche se elevati), ottenessero l'istruzione per la quale hanno investito, e riuscissero ad assicurarsi un posto di lavoro con un reddito più elevato che gli permetterebbe di rimborsare i prestiti. Purtroppo, però, in alcuni casi questo scenario ideale non si verifica. La difficoltà nel riuscire a coprire le rate mensili, dovuta ad esempio a difficoltà nel trovare lavoro, a tassi di interesse troppo elevati o a programmi di rimborso non personalizzati, fa sicuramente parte di un problema sistemico. L'inadempienza da parte degli studenti debitori, infatti, non è solamente un problema individuale dei giovani, ma è un problema che concerne l'intero sistema economico poiché alcuni si portano indietro i propri debiti universitari ben oltre dieci anni dopo la laurea, e a 50 o 60 anni purtroppo fanno ancora difficoltà a estinguere quei prestiti, penalizzando i loro consumi. Preoccupa dunque il tasso di insolvenza degli studenti, il cui andamento è opportuno seguire attentamente. Infatti, mentre dal 2010/2011, dopo il punto massimo della crisi finanziaria, l'insolvenza sui mutui o sui debiti da carta di credito è progressivamente diminuita, nel 2012/2013 l'insolvenza sui prestiti agli studenti è aumentata di circa tre punti percentuali ed è rimasta pressoché costante negli anni. Ad oggi, dunque, la probabilità di inadempienza per i prestiti federali agli studenti è più elevata rispetto a quella per qualsiasi altro tipo di prestito, come mostra la Figura 2.9.

Per i prestiti federali emessi tramite il *Federal Direct Loan Program*, un debitore entra in default quando non riesce a effettuare alcun pagamento delle rate per più di 270 giorni. Nel marzo 2019, il 19% degli studenti debitori (rappresentanti il 13% del debito totale) era in default (College Board, 2020). Ciò

ha importanti conseguenze per gli studenti: sulle loro finanze perché l'intero ammontare del prestito assieme agli interessi diventa immediatamente esigibile e perché parte dei loro salari può essere trattenuta per ripagare il debito, sul loro *credit score* che viene penalizzato e quindi sulla loro capacità di richiedere nuovi prestiti (un ostacolo ad esempio per l'acquisto di beni immobili) ma anche sull'ammissibilità a ulteriori aiuti da parte dello Stato federale o la possibilità di scegliere tra i vari programmi di rimborso del debito. Naturalmente, le conseguenze da un punto di vista macroeconomico non possono essere ignorate, poiché il Governo federale è garante della maggior parte dei prestiti agli studenti e avere un debito studentesco di tali proporzioni con un debitore su cinque che è indietro con i pagamenti non può rappresentare un buon indicatore per l'andamento dell'economia statunitense. Ci sono però alcuni dati promettenti: tra il 2009 e il 2017, la probabilità di default entro tre anni dall'inizio del rimborso è diminuita dal 13,9% per gli studenti che avevano iniziato i pagamenti nel 2009 al 9,1% per gli studenti che avevano iniziato i pagamenti nel 2017. Questo declino nel tasso di insolvenza è soprattutto dovuto a un declino del default per gli studenti aventi frequentato università *for-profit*, che sono solitamente gli studenti che hanno maggiore difficoltà con i pagamenti delle rate (College Board, 2020). Bisogna infatti sottolineare come l'origine del mancato pagamento (e quindi una delle cause dei \$1.71 trilioni di debito studentesco) possa variare in base a vari fattori, come l'ammontare preso in prestito, il tipo di diploma o di istituto frequentato o ancora le proprie condizioni socioeconomiche e origini etniche.

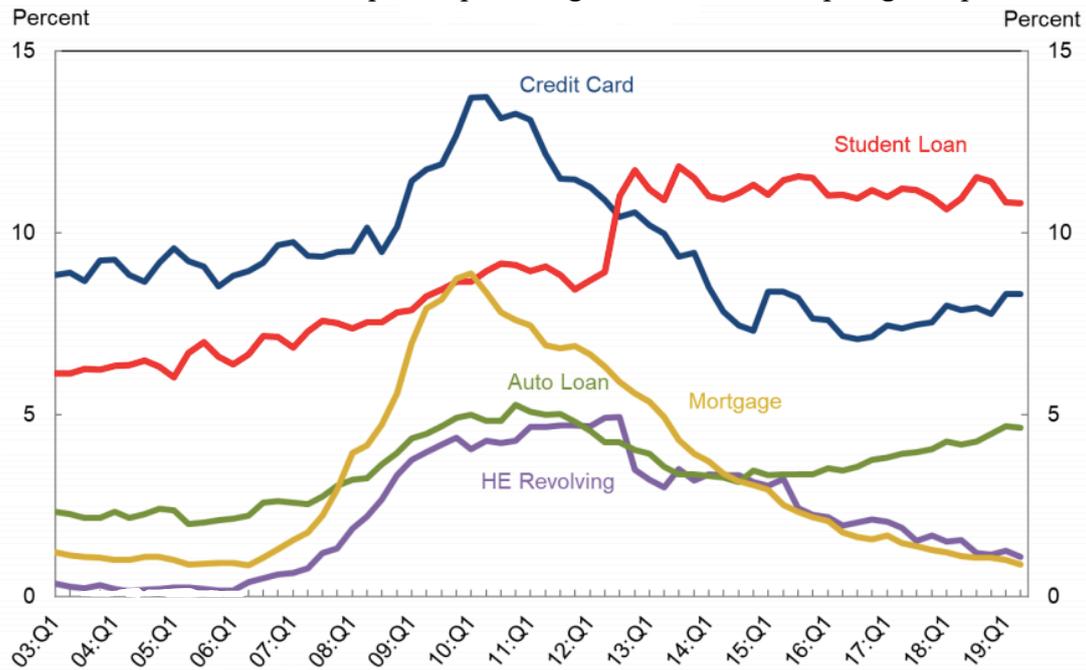
Innanzitutto, anche se sembra intuitivo pensare che un debito più elevato aumenti le probabilità di default, i dati indicano paradossalmente che il tasso di insolvenza è maggiore per gli studenti con bassi livelli di debito. Ad esempio, per gli studenti che hanno iniziato il rimborso del debito nel 2010/2011, la probabilità di default entro tre anni era del 7% per coloro che avevano un debito superiore a \$40.000 mentre era più del triplo (24%) per coloro che avevano un debito inferiore a \$5.000. Secondo il rapporto annuale *Trends in College Pricing and Student Aid 2020* del *College Board*, i due terzi degli studenti in default avevano un debito pari o inferiore a \$10.000. È evidente poi che coloro che non hanno portato a termine gli studi ma hanno lo stesso un debito avranno maggiori difficoltà nel rimborsarlo. Spesso può essere proprio vedere il saldo del debito crescere a ogni anno di studio e il timore di non riuscire a ripagarlo una delle cause dell'abbandono degli studi⁷. Come menzionato in precedenza, la probabilità di default varia anche in base all'istituto frequentato: più di un quarto dei laureati sotto i 40 anni aventi frequentato università private *for-profit* e aventi un debito era indietro con i pagamenti, rispetto al 9% degli studenti laureati presso università pubbliche e rispetto al 7% degli studenti laureati presso università private *non-profit*. Tipicamente, gli studenti laureati presso università *for-profit* e indebitatisi per finanziare gli studi hanno maggiori difficoltà nel mondo del lavoro e hanno il 50% di probabilità in più

⁷ Degli studenti iscritti presso università dalla durata di 4 anni, circa il 38% rinuncia agli studi entro 6 anni dall'inizio del percorso di studi e non riceverà mai un diploma di istruzione secondaria, nonostante l'indebitamento per coprire i costi dei primi anni di università. Coloro che rinunciano agli studi, inoltre, guadagnano in media il 35% in meno di coloro che hanno portato a termine gli studi (NCES, 2020a).

di entrare in default rispetto a studenti che hanno frequentato università pubbliche (Federal Reserve, 2020). Questi scarsi risultati a seguito della conclusione del percorso di studi sono soprattutto dovuti alla qualità dell'insegnamento e alle caratteristiche dei college *for-profit*, che ancora una volta fanno prevalere i loro profitti e dimostrano essere spesso degli investimenti poco redditizi. Spesso, dunque, gli studenti terminano gli studi con una situazione finanziaria di gran lunga peggiore rispetto a quella di partenza, e senza neanche aver migliorato le loro prospettive lavorative⁸. Naimon et al. (2020) notano come il peso di questi fallimenti e il peso del debito studentesco abbiano forti ripercussioni soprattutto sui soggetti più vulnerabili della società, come le donne, le persone di colore e le comunità rurali. Ad esempio, gli studenti afroamericani e ispanici hanno maggiori difficoltà nel coprire le rate mensili e a rimborsare il debito, e la loro probabilità di default è cinque volte quella di studenti bianchi. Questo non sorprende necessariamente considerato il forte divario che tutt'ora permane negli Stati Uniti tra la popolazione bianca e la popolazione di colore; un divario non soltanto salariale, ma anche occupazionale, visto il tasso di disoccupazione per la popolazione afroamericana almeno due volte superiore a quello per la popolazione bianca (Wilson, 2019). Anche gli studenti con maggiori difficoltà economiche sono i più toccati: gli studenti che provengono dalle famiglie meno benestanti solitamente necessitano di un numero maggiore di anni per completare gli studi e hanno anche probabilità minori di laurearsi, e i beneficiari dei *Federal Pell Grants*, che per essere eleggibili a ricevere tali sovvenzioni devono dimostrare di avere un livello di reddito basso, rappresenterebbero il 90% degli studenti *undegraduate* in default (Liu, 2016; Looney & Yannelis, 2020). Un rapporto della *Federal Reserve* indica poi che vi sono differenze nel tasso di insolvenza tra laureati di prima generazione e tra laureati con almeno un genitore laureato: i primi hanno due volte più probabilità di essere indietro con i pagamenti rispetto ai secondi (Federal Reserve Board, 2020). Sembrerebbe dunque che il meccanismo dei prestiti come modalità di finanziamento dell'istruzione superiore, promosso negli anni per sostituire le sovvenzioni e gli aiuti diretti da parte dello Stato federale, abbia continuato a sedimentare le disuguaglianze presenti nella società americana. Se lo scopo del Governo, promuovendo i prestiti, era quello di rendere l'università accessibile a tutti e permettere ai laureati di salire la scala sociale, si può affermare che non sempre questo risultato sia stato raggiunto.

⁸ Nel 2013, l'allora Segretario dell'Istruzione William Bennett, dichiarò come secondo lui solamente 150 delle 3.500 università statunitensi fossero degne di investimento (Strohush & Wanner (2015)).

Figura 2.9. Percentuale di inadempienza per +90 giorni in base alla tipologia di prestito



Fonte: Federal Reserve Bank of New York (2019).

La crisi del debito studentesco è realmente un problema sistemico. Nei paragrafi precedenti si è parlato di come nel tempo, per rendere l'università accessibile a tutti e aumentare il numero di studenti laureati, lo Stato federale abbia aumentato il numero di prestiti concessi e l'ammontare massimo che gli studenti possono prendere in prestito, portando l'assistenza agli studenti da *grant-based* a *loan-based*. I prestiti federali agli studenti, per essere concessi, non richiedono alcun tipo di controllo del credito, e ciò ha avuto indubbiamente un ruolo nell'aumento vertiginoso del debito studentesco negli Stati Uniti. Una delle prime peculiarità dei prestiti agli studenti, come evidenziano Naimon et al. (2020), è infatti proprio l'assenza di assicurazione o garanzie collaterali sul prestito (*underwriting*), che hanno invece tutte le altre tipologie di crediti al consumo. Senza controllo preventivo del credito, dell'affidabilità e degli *asset* dello studente a copertura del prestito, o ancora degli esiti scolastici, del corso di laurea scelto o dell'università selezionata, lo Stato ha deciso di farsi creditore e garante di una serie di prestiti per studenti privi di garanzie. Anche se molte sono le differenze tra la crisi del debito studentesco e la crisi del mercato dei *subprime*, alcune similitudini sono lampanti: nel 2017 il tasso di insolvenza sui debiti studenteschi era del 9,1% e tra il 2007 e il 2010, nel pieno della crisi finanziaria a seguito dello scoppio della bolla immobiliare, il tasso di insolvenza sui mutui era del 9,3% (Mortgage Bankers Association, 2021). Alcuni sono portati a parlare di una vera e propria bolla del debito studentesco negli Stati Uniti. Una bolla si gonfia se il prezzo di un bene (in questo caso di un *experience good* come l'istruzione universitaria) aumenta in modo ingiustificato, allontanandosi dal valore reale del bene. Sotto questo punto di vista non ci sono dubbi: il costo delle università negli Stati Uniti ha continuato a crescere in modo esponenziale negli anni, e per questo motivo, anche se sottolineano come una crescita del prezzo di un bene non implichi necessariamente l'esistenza di una bolla, Strohush & Wanner (2015) notano una prima

similitudine tra il mercato dell'istruzione superiore e le bolle finanziarie, che in passato sono sempre state caratterizzate da un forte aumento dei prezzi. Nel loro studio mettono in evidenza altre due similitudini con il mercato immobiliare: la seconda riguarda il finanziamento dell'istruzione superiore attraverso un debito irrefrenabilmente in crescita, e la terza riguarda l'ampio numero di studenti indebitati che non riesce a rimborsare i debiti universitari. Queste osservazioni li portano a concludere che nel mercato universitario statunitense potrebbe presto verificarsi lo scoppio di una bolla. In realtà le opinioni al riguardo sono miste, e altri economisti vedono improbabile lo scoppio di una bolla del debito studentesco. In quanto l'istruzione superiore è un investimento nel capitale umano ed è quindi un bene intangibile, il creditore in caso di default non può procedere al pignoramento di un bene materiale per poi rivenderlo provocando lo scoppio della bolla, al contrario di come avvenne invece nel 2007/2008. Il collaterale di un prestito per studenti essendo il loro reddito futuro, finché c'è del potenziale di guadagno è improbabile che la bolla scoppi, come afferma Farrington in un suo articolo pubblicato su *Forbes* nel 2018. La possibilità per molti studenti di estinguere il proprio debito attraverso programmi di rimborso tarati sul reddito appoggia questa tesi e diluisce il pericolo di uno scoppio: nel marzo 2020, il 32% degli studenti con un prestito federale *Direct* che aveva iniziato con i pagamenti seguiva un piano di rimborso *IDR* (*Income-Driven Repayment Plan*), ovvero basato sul reddito percepito (College Board, 2020). Con questo tipo di piano, anziché dover coprire mensilmente una rata fissa e rischiare di ritrovarsi in default qualora non riuscisse a guadagnare a sufficienza, il debitore ogni mese versa una percentuale del suo reddito, anche se di un ammontare inferiore. In questo modo il rimborso potrebbe anche durare più a lungo dei tipici 10 anni per i programmi di restituzione standard, ma ancora una volta, finché c'è del potenziale di guadagno, lo scoppio di una bolla nel mercato dei prestiti per studenti rimane improbabile. Anche in caso di fallimento, i debiti universitari non sarebbero cancellati (se non dopo molti anni e ad alcune condizioni), ma continuerebbero a pesare sui debitori. Infatti, il Governo federale riesce comunque sempre a recuperare la maggior parte del capitale prestato, ad esempio trattenendo parte degli stipendi dei debitori, tramite rimborsi fiscali o prestazioni di natura previdenziale e assistenziale, o ancora in casi più estremi avviando una causa civile (Congressional Budget Office, 2020). Diversamente dallo scoppio della bolla immobiliare, quindi, è improbabile che la crisi del debito studentesco racchiuda in sé una bolla finanziaria sul punto di scoppiare. Piuttosto, il problema del debito persisterà nel tempo e si ripercuoterà sulle generazioni future, limitandone la libertà di spesa, di investimento e di risparmio.

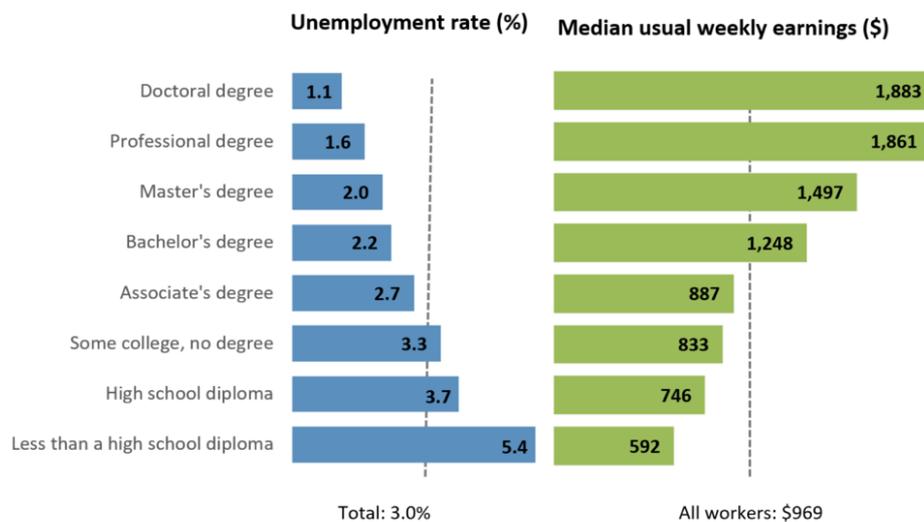
Capitolo III

Le risposte alla crisi del debito studentesco

1. I rendimenti dell'investimento in istruzione

Per avere un quadro completo della crisi del sistema universitario statunitense, non bisogna soffermarsi unicamente sui costi crescenti delle rette universitarie o sulle cifre vertiginose dei debiti degli studenti. Bisogna infatti guardare anche ai rendimenti degli investimenti in istruzione, per capire se questi siano tutt'ora superiori ai costi e per cercare di trovare risposta alla domanda che in tanti si pongono ancor prima di aver terminato il ciclo secondario di studi: *is college worth it?* Ovvero, vale la pena investire nella propria istruzione o, dati i costi e la necessità di indebitarsi, i ritorni del capitale umano non sono poi così vantaggiosi? Costi elevati e debiti altrettanto importanti non sono necessariamente sintomi di una crisi del sistema universitario: se i redditi dei neolaureati fossero infatti anch'essi più elevati, potrebbero coprire i costi e permettere di rimborsare i debiti senza rischi di default. È sicuramente vero che ad oggi gli studenti che posseggono un titolo di studio universitario hanno numerosi vantaggi e sono più competitivi in ambito lavorativo rispetto a studenti che posseggono solamente un diploma di maturità, sia in termini di occupazione che in termini di guadagni. Nel 2018 il reddito medio annuo di lavoratori con una laurea triennale era infatti di \$54.700, il 57% in più rispetto al reddito medio annuo di lavoratori con un diploma di maturità, che ammontava a \$34.900 (NCES, 2020b). Come mostra la Figura 3.1, più un lavoratore ha una qualifica universitaria di alto livello, più questa rappresenta per lui una maggiore garanzia di successo nel mondo del lavoro. Costi elevati, debiti elevati, salari elevati: in questo modo il sistema universitario sembrerebbe funzionare bene e l'università essere realmente quel *ticket* di accesso alla classe media che viene tanto elogiato.

Figura 3.1. Tassi di disoccupazione e redditi in base al livello di istruzione nel 2019



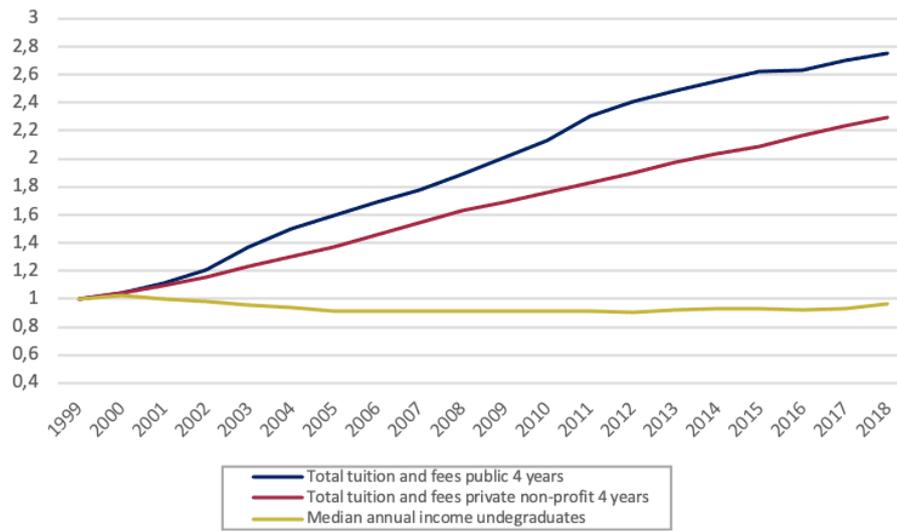
Note: Data are for persons age 25 and over. Earnings are for full-time wage and salary workers.

Fonte: U.S. Bureau of Labor Statistics (2019).

Ciò che bisogna tenere a mente, però, è che quando si parla di salari più elevati dei laureati, si parla solitamente di un differenziale salariale tra laureati e non, ma questo non è sufficiente per giungere alla conclusione che valga la pena investire nell'istruzione. Spesso, infatti, chi ha un reddito più elevato perché ha un diploma di istruzione superiore ha anche un debito significativo da ripagare, e se questo debito fosse eccessivo rispetto al reddito percepito, i benefici dell'investimento in istruzione potrebbero finire per essere annullati. Dato che i debiti per studenti sono il riflesso dei costi dell'università negli Stati Uniti, non bisogna soltanto guardare al differenziale salariale tra laureati e non, ma anche e piuttosto al reddito dei laureati rispetto ai debiti crescenti, e dunque rispetto alle rette crescenti. Se i redditi dei laureati crescessero allo stesso andamento delle rette universitarie, e quindi dei debiti, appare chiaro che le difficoltà nel rimborso dei debiti e i rischi di insolvenza sarebbero minimi, e che i ritorni dell'investimento in istruzione sarebbero positivi, date le richieste di lavoratori qualificati del mercato odierno. Purtroppo, però, calcolare l'opportunità di tale investimento non è così semplice, soprattutto perché mentre le rette universitarie sono aumentate in modo esponenziale negli ultimi decenni, non è stato così per i redditi dei laureati, indipendentemente dal loro grado di istruzione. Si può ricordare infatti che rispetto a 30 anni fa, oggi un'università pubblica dalla durata di 4 anni costa all'anno 2.78 volte in più e che un'università privata *non-profit* dalla durata di 4 anni costa più del doppio del prezzo di allora (College Board, 2020). Considerati questi dati, anche l'ammontare dei debiti per studenti è aumentato negli anni, vista la necessità di coprire costi maggiori. Al contrario, come indica un rapporto del *National Center for Education Statistics* (2020b) e per il quale si può rimandare alla Figura 1.2, negli anni i redditi dei giovani neolaureati non hanno seguito il corso delle rette, ma sono rimasti pressoché costanti, se non lievemente in calo. La Figura 3.2 lo mostra chiaramente: all'aumento dei costi delle università, sia nel settore pubblico che nel settore privato *non-profit*, non è corrisposto un aumento dei redditi. Tra il 2000 e il 2018, il reddito medio annuo dei lavoratori tra i 25 e 34 anni non è duplicato, al contrario delle rette universitarie, ma è diminuito per la maggior parte dei livelli di istruzione. Il reddito annuo di questi individui con una laurea triennale (studenti *undeugraduate* con un *bachelor's degree*) ha subito infatti una diminuzione del 6%, passando da \$58.200 a \$54.700, mentre quello di individui diplomati è diminuito del 4%, e di conseguenza il *gap* salariale tra giovani laureati e diplomati è diminuito in quello stesso periodo, seguendo una tendenza inversa rispetto alla quella dei costi universitari (NCES, 2020b). Per i giovani lavoratori tra i 24 e 35 anni con un titolo di studio uguale o superiore a una laurea magistrale, il reddito medio annuo non ha subito particolari cambiamenti tra il 2000 e il 2018, e per questo è ancor più fondamentale ricordare che più si prosegue negli studi, più le rette diventano elevate, e quindi colpisce che mentre in vent'anni il costo dell'istruzione sia più che duplicato, i redditi percepiti investendo in questa stessa istruzione siano rimasti costanti. Un rapporto del 2020 del *National Bureau of Economic Research* mette in evidenza la crescita della domanda di lavoratori con un'istruzione universitaria dai datori di lavoro, ma evidenzia una correlazione negativa tra l'offerta di lavoratori istruiti e il differenziale salariale tra laureati e non. Gli studiosi hanno notato infatti come a un aumento del 10% dell'offerta di

dipendenti laureati corrisponda solitamente una diminuzione del *gap* salariale del 6% (Autor et al., 2020). Se l'istruzione superiore diventa sempre più costosa ma, di fronte a un aumento del livello di istruzione della popolazione, i rendimenti rimangono gli stessi nonostante si posseda un titolo di studio universitario e nonostante l'andamento dell'economia statunitense sia stato negli anni positivo, si potrebbe mettere in dubbio l'opportunità di investire in istruzione, soprattutto se diminuisce anche il differenziale salariale tra laureati triennali e diplomati della scuola superiore.

Figura 3.2. Guadagni dei neolaureati (25-34 anni) e costi delle università pubbliche e private *non-profit* dalla durata di 4 anni



Fonte: National Center for Education Statistics (2019a, 2019b).

Allo stesso modo però in cui non si deve generalizzare la redditività dell'investimento in istruzione guardando ai redditi più elevati dei laureati rispetto a quelli dei non laureati, non si può neanche generalizzare guardando ai redditi stagnanti o in lieve calo dei lavoratori tra i 25 e 34 anni riportati sopra. È indubbiamente vero che una diminuzione del differenziale salariale nei primi anni di lavoro di fronte, in aggiunta, a un aumento delle rette, può non essere un incentivo a iscriversi all'università, ma in quanto investire in istruzione significa investire nel capitale umano, una risorsa preziosa i cui ritorni solitamente accrescono nel lungo termine, non ci si può solo basare sul breve termine e sui salari dei giovani tra i 25 e 34 anni per capire i rendimenti di tale tipo di investimento. Come nota Guvenen (2018), inoltre, un calo dei redditi dei neolaureati non è necessariamente sintomo di un problema. I giovani laureati, infatti, tendono a postulare per lavori che gli permettono di acquisire maggiori conoscenze e soprattutto competenze più specifiche, e quindi nel breve termine, consapevoli di possedere competenze generiche e di avere poca esperienza nel mondo del lavoro, possono essere maggiormente disposti ad accettare dei redditi più bassi perché sanno che il *learning by doing* e la formazione sul posto di lavoro rappresentano un ulteriore investimento nella propria istruzione e un modo produttivo per accrescere il proprio capitale umano, del quale potranno vedere i maggiori benefici nel medio-lungo termine.

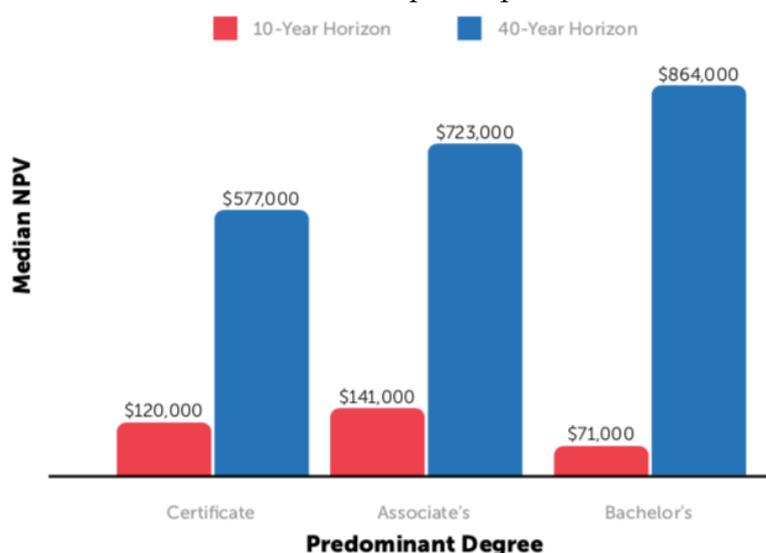
Per rispondere dunque alla domanda chiave quando si parla di università negli Stati Uniti (ma anche in qualsiasi altra parte del mondo), ovvero se valga la pena investire nell'università, un report del 2019 del *Georgetown University's Center on Education and the Workforce* ha analizzato i dati del *College Scorecard* di oltre 4.500 college e università pubblici e privati negli Stati Uniti e ha studiato i ritorni sugli investimenti (ROI – *Return on Investment*) di ognuno di essi nel breve termine (10 anni) e nel lungo termine (40 anni). Si ricorda che il *College Scorecard* è una piattaforma online del Governo statunitense promossa nel 2015 dall'amministrazione Obama per permettere ai futuri studenti di valutare i costi e i ritorni degli istituti di istruzione superiore negli Stati Uniti, in particolare grazie a dati sui costi delle rette universitarie, sul tasso di completamento degli studi, sul tasso di occupazione, sull'ammontare medio dei debiti universitari e infine sul tasso di insolvenza sui debiti. Sapere quanto ci si può aspettare di guadagnare in futuro ed essere consapevoli dei costi dell'istruzione nella quale si deciderà di investire è fondamentale per prendere la migliore decisione per il proprio futuro. Tuttavia, come è stato menzionato brevemente anche nel Capitolo secondo, questi dati hanno molti limiti e sono purtroppo spesso incompleti, perché si riferiscono solamente ad atenei che hanno la *Title IV eligibility* e quindi dove gli studenti sono idonei a ricevere aiuti federali, come prestiti federali o *grants*. Anche gli studiosi della *Georgetown University* sottolineano al termine del loro rapporto come il *College Scorecard* sia “un tentativo ambizioso di fornire abbondanti dati e informazioni agli studenti e alle famiglie che si ritrovano a dover confrontare i vari college. Il costo di questa abbondanza è una mancanza di indicazioni su come questi dati possano essere utilizzati per orientare al meglio le decisioni di investimenti nel college”⁹. Data questa premessa, il rapporto sottolinea come il valore attuale netto dell'istruzione superiore a un orizzonte di lungo termine (40 anni) sia uno dei migliori indicatori a disposizione degli studenti per valutare l'opportunità di investire o meno in istruzione. Investire nell'università è senza ombra di dubbio rischioso ed è in un certo senso più difficile parlare di ritorni sugli investimenti in istruzione, poiché contrariamente ad altri tipi di investimenti non se ne ricava un bene tangibile. Il valore dell'istruzione ricevuta (cioè il ritorno sulla stessa), infatti, dipende da come l'individuo fa valere questa sua nuova risorsa dopo la laurea, e non necessariamente viene percepito in tempi brevi. Nel decidere se investire in istruzione, bisogna dunque considerare vari fattori, come il costo, la qualità, la durata necessaria per completare gli studi, i rendimenti futuri attesi, il tasso di laureati, il tipo di programma o ancora la posizione geografica.

Nonostante tutti i rischi coinvolti, Carnevale et al. (2019), con il loro studio giungono alla conclusione che il college sia a tutti gli effetti un investimento valido e che soprattutto debba essere visto come un investimento di lungo termine. Infatti, il valore attuale netto (NPV – *Net Present Value*) dell'investimento in istruzione superiore per tutti i tipi di college nel breve termine (10 anni dall'iscrizione in università) è di \$107.000 mentre è di ben \$723.000 nel lungo termine (40 anni

⁹ “*The College Scorecard is an ambitious attempt to provide copious data and information to students and families who are comparing colleges. The price of this abundance is a lack of guidance on how the data can be used to guide college investment decisions.*” (Carnevale et al., 2019)

dall'iscrizione in università). Il report mette inoltre in evidenza alcune differenze tra i college e i programmi che questi offrono circa i ritorni degli investimenti. Ad esempio, gli istituti con il valore attuale netto più elevato nel breve periodo sono soprattutto istituti presso i quali i percorsi di studio hanno una durata pari o inferiore a due anni (*certificate* o *associate's degree*), mentre gli istituti con il valore attuale netto più elevato nel lungo periodo sono quelli che offrono *bachelor's degrees* e sono tutti istituti dalla durata di 4 anni (Figura 3.3). Di questi ultimi istituti di istruzione superiore, 8 su 10 sono università private *non-profit*, mentre le altre due sono pubbliche, e 6 su 10 hanno un valore attuale netto di più di \$2.000.000 all'orizzonte temporale di 40 anni. Non sorprende che tra i primi dieci istituti della classifica per i ritorni più elevati a lungo termine vi siano il *Massachusetts Institute of Technology*, la *Stanford University* o ancora la *Harvard University*. Il primo si trova al quarto posto con un NPV a 40 anni di \$2.273.000, mentre si trova al ventesimo posto con \$311.000 per i ritorni dopo 10 anni, la seconda al quinto posto con un NPV a 40 anni di \$2.068.000 e di \$307.000 a 10 anni, e la terza all'ottavo posto con un NPV a 40 anni di \$1.967.000, mentre si trova al trentasettesimo posto con \$286.000 per i ritorni dopo 10 anni¹⁰. I *bachelor's degrees* (lauree triennali) hanno perciò i ritorni economici più elevati nel lungo periodo, ma non nel breve periodo soprattutto a causa della durata più lunga degli studi rispetto ai *certificate* o *associate's degrees* e a causa del costo più elevato di questo tipo di diploma, soprattutto presso università private. Nonostante il debito contratto per frequentare università che offrono *bachelor's degrees* sia oltre due volte quello contratto per ottenere un *certificate* o *associate's degree* (in particolare a causa del fatto che ottenere un *bachelor's degree* richieda più tempo e quindi anche maggiori spese), i rendimenti di un diploma di laurea triennale nel lungo periodo sono nettamente più elevati, e riescono nella maggior parte dei casi a compensare i costi sopportati per l'investimento.

Figura 3.3. Confronto tra il valore attuale netto di vari tipi di diploma nel breve e lungo periodo

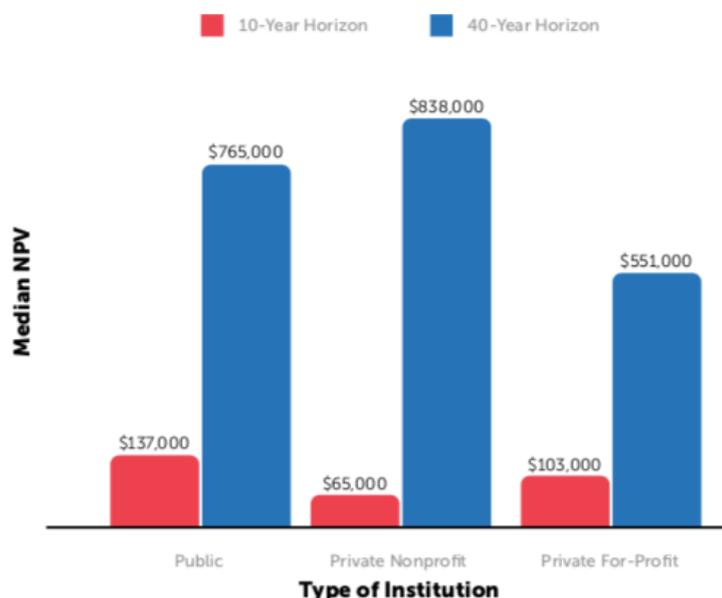


Fonte: Georgetown University Center on Education and the Workforce (2019).

¹⁰ Tra gli istituti che sono primi in classifica per il valore attuale netto più elevato nel breve termine, il primo si trova al cinquantaduesimo posto nella classifica di lungo termine, e il secondo al sessantacinquesimo, quindi ciò indica chiaramente che i ritorni elevati nel breve periodo non implicano necessariamente lo stesso nel lungo periodo.

Quello che viene inoltre messo in evidenza in questo rapporto è che nel breve termine, le università pubbliche offrono i migliori ritorni rispetto alle università private *non-profit* e *for-profit*. Questo è dovuto in particolare al costo inferiore dell'istruzione nel settore pubblico rispetto al settore privato e quindi alla necessità ridotta di doversi innanzitutto indebitare, e qualora si fosse indebitati, alle minori probabilità di dover rimborsare somme elevate sin dai primi anni dopo gli studi. Le università private *non-profit* sono invece le prime per quanto riguarda i ritorni di lungo termine, mentre le università private *for-profit* sono le ultime in classifica: NPV di \$838.000 dopo 40 anni per i laureati triennali presso università private *non-profit*, di \$765.000 per i laureati presso università pubbliche, e di \$551.000 per i laureati presso università private *for-profit*. Inoltre, anche se i costi dell'investimento in istruzione e i livelli di debito sono più elevati per gli studenti che frequentano università private *non-profit*, questi hanno un ulteriore vantaggio in termini di salari attesi, sia rispetto alle università pubbliche che rispetto alle università private *for-profit*, secondo questo studio. Dalla Figura 3.4 si nota dunque come le università private *non-profit* siano un investimento costoso con una elevata redditività, al contrario delle università private *for-profit*, che rappresentano un investimento costoso con pessimi rendimenti, in quanto costano quasi il doppio rispetto a università pubbliche, ma hanno bassi ritorni economici sia nel breve periodo che nel lungo periodo che non sono paragonabili a quelli delle altre due tipologie di istituti.

Figura 3.3. Confronto tra il valore attuale netto di vari tipi di istituzioni nel breve e lungo periodo



Fonte: Georgetown University Center on Education and the Workforce (2019).

Dal lato opposto, tra le dieci università che hanno i peggiori ritorni economici nel lungo termine (NPV sotto i \$300.000) si trovano soprattutto istituti teologici, scuole di estetica o ancora università specializzate nel campo artistico, e 9 su 10 sono università private *non-profit* o *for-profit*, che hanno dunque rette ben più elevate rispetto alle università pubbliche, ma pessimi rendimenti. Due di queste

hanno addirittura aspettative di ritorni negativi nel breve periodo, come la *Pennsylvania Academy of the Fine Arts*, un'università privata *non-profit* con un NPV di -\$94.000 a 10 anni, \$284.000 a 40 anni, un tasso di completamento degli studi di appena il 55% e un debito medio per studente di \$19.500 (quando il debito medio per studente frequentante la decima migliore università per ritorni nel lungo periodo – una università pubblica – è di appena \$6.500). Nonostante questi dati, quello che concludono Carnevale et al. (2019) è che i ritorni degli investimenti in istruzione superiore sono generalmente positivi, e in base al tipo di istituto scelto e al corso di laurea frequentato ci si può aspettare dei ritorni significativi nel breve periodo e soprattutto nel lungo periodo. In media, infatti, i lavoratori di sesso maschile che posseggono un *bachelor's degree* guadagnano \$900.000 in più nel corso della loro vita (\$630.000 in più per i lavoratori di sesso femminile) rispetto a lavoratori con un diploma di maturità (Tamborini et al., 2015). Inoltre, un NPV medio nel lungo periodo di \$723.000 per chi ha frequentato il college supera di gran lunga i \$20.000-\$24.999 di debito universitario. Nel rapporto, gli studiosi sottolineano però le molteplici differenze in termini di ritorni tra università pubbliche, private *for-profit* e *non-profit*, tipologia e durata del corso seguito, perché sono queste che fanno realmente la differenza tra i redditi di chi decide di investire nella propria istruzione e chi invece decide di entrare direttamente nel mercato del lavoro dopo aver terminato la scuola secondaria.

Come mostrano i dati del rapporto della *Georgetown University* e come evidenzia anche Guvenen (2018) in un suo studio, dietro alle statistiche e ai dati sulla redditività dell'investimento in istruzione c'è sempre una grande diversità di risultati. Guvenen ha cercato per questo motivo di osservare i redditi dei lavoratori con un'istruzione superiore confrontandoli con quelli dei lavoratori senza istruzione superiore che guadagnavano però di più rispetto alla media dei diplomati. Ha rilevato che nel 2015, il 43% dei lavoratori laureati di sesso maschile guadagnava meno del 25% dei lavoratori non laureati ma con redditi superiori alla media dei diplomati. In altre parole, il 43% di coloro che avevano investito nella propria istruzione avevano redditi inferiori rispetto al 25% di coloro che avevano deciso di lavorare non appena terminata la scuola secondaria ma che avevano comunque saputo farsi strada nel mondo del lavoro¹¹. Ad esempio, gli studenti laureati presso alcune delle migliori università del Paese, come l'MIT, Stanford o Harvard, possono aspettarsi di guadagnare in media rispettivamente \$82.000, \$80.000 e \$77.500 l'anno due anni dopo aver terminato gli studi. Per gli studenti laureati presso la *Pennsylvania Academy of the Fine Arts*, per esempio, che è una delle università con i peggiori ritorni economici di breve e lungo termine, il salario medio annuo a due anni dalla laurea è invece di appena \$20.000 (College Scorecard, 2021), mentre è di \$34.900 per i giovani lavoratori diplomati tra i 25 e 34 anni, che non hanno dunque dovuto spendere migliaia di dollari in istruzione né hanno subito perdite in termini di mancati guadagni (NCES, 2020b). Questo dimostra chiaramente che non sempre l'università rappresenta una via sicura per

¹¹ Tale percentuale è rimasta costante nel tempo, in quanto oltre 40 anni prima, nel 1970, era del 42%, anche se da allora il divario retributivo tra laureati e non è aumentato notevolmente. (Guvenen, 2018)

avere maggiori guadagni né rappresenta l'unica via di accesso a un futuro migliore e alla stabilità economica. Guardando a questi dati assieme ai dati sui ritorni sull'investimento in istruzione, è evidente anche che non tutti i percorsi di studio rappresentino un investimento redditizio, come le università *for-profit*, le scuole di estetica o ancora le accademie di belle arti. Aver investito nella propria istruzione spendendo migliaia di dollari o indebitandosi, per poi ritrovarsi a guadagnare quanto (se non meno) di un lavoratore senza qualifiche accademiche e magari avere anche difficoltà nel ripagare i debiti universitari è inevitabilmente frustrante per un neolaureato e rappresenta senza dubbio un indice di un cattivo investimento. Sicuramente la paura di ritrovarsi in questo scenario è uno dei motivi che, assieme alla crescita spropositata delle rette universitarie non necessariamente accompagnata da una crescita corrispondente della qualità d'insegnamento, hanno portato gran parte dell'opinione pubblica a guardare l'università con sempre maggiore scetticismo e i ritorni di un investimento in istruzione come non sufficienti a coprirne i costi. Nello studiare dunque la crisi del sistema universitario negli Stati Uniti, e la crisi del debito studentesco a essa collegata, bisogna cercare di capire innanzitutto perché esiste un divario così grande nei ritorni di alcune università e i corsi di studio da esse proposti, e in seguito capire come fare per cercare di diminuire queste diseguaglianze e massimizzare i rendimenti degli investimenti in istruzione.

2. La mancanza di trasparenza come origine degli investimenti sbagliati

Nonostante si possa affermare che investire nell'istruzione superiore sia generalmente un buon investimento e che decidere di iscriversi all'università sia una delle migliori decisioni che i giovani possano prendere per il loro futuro, le testimonianze di studenti in difficoltà nel ripagare i debiti a seguito degli studi o che guadagnano meno dei loro coetanei senza titolo di studio universitario fanno capire che non in tutti i casi ciò che viene presentato come un buon investimento riesce effettivamente a divenire tale. Akers (2020) infatti critica questa "retorica del *golden ticket*" promossa dai leader politici statunitensi nel corso della storia; una retorica che ha spinto i giovani americani a iscriversi all'università e a completare gli studi anziché incoraggiarli a valutare accuratamente le università e i corsi di laurea ai quali iscriversi. L'obiettivo dell'amministrazione Obama, ad esempio, era quello di avere il maggior numero di laureati nel mondo, seguendo la convinzione per cui qualsiasi diploma universitario, indipendentemente dall'ambito di studi, fosse lo strumento più adatto nel quale investire per mantenere la posizione di prestigio degli Stati Uniti e garantirne la competitività su scala mondiale. C'è però una grande differenza in termini di esiti tra il tipo di università frequentato e il diploma ottenuto, e i dati menzionati nei paragrafi precedenti ne sono una chiara dimostrazione. Tuttavia, il messaggio per cui l'università sia *sempre* la scelta migliore per un individuo e per l'economia statunitense ha sicuramente portato molti studenti e le loro famiglie a guardare oltre queste diversità e a prediligere quanto possibile

l'istruzione universitaria all'ingresso immediato nel mondo del lavoro dopo la maturità. Questo è stato possibile anche a causa di una generale opacità e mancanza di trasparenza nel sistema universitario statunitense in termini di costi, di qualità dell'istruzione e di rendimenti; una problematica che doveva proprio essere risolta o perlomeno minimizzata dal *College Scorecard*. In quanto l'università è un vero e proprio investimento, è importante avere tutte le informazioni necessarie prima di decidere se investire o meno, in particolare riguardo i costi e i benefici. È proprio questo l'obiettivo del database del *College Scorecard*: offrire agli studenti e alle famiglie la possibilità di confrontare ciascun istituto di istruzione superiore negli Stati Uniti per valutare quello che corrisponde alle proprie esigenze e aspettative. Come già detto in precedenza, però, il *College Scorecard* si presenta come un'enorme raccolta di dati sulle università¹² senza alcuna indicazione o guida su come utilizzare al meglio questi numeri per effettuare una scelta compiuta. Lo stesso sito avverte chi consulta la pagina che i dati vengono riportati dalle università stesse, e che il Dipartimento dell'Istruzione degli Stati Uniti non può verificarne l'eshaustività. Di conseguenza, molti istituti di istruzione superiore non inseriscono tutti i dati, ed escludono ad esempio il valore degli stipendi dopo la laurea, il tasso di completamento degli studi o ancora il tasso di insolvenza sui debiti degli studenti. Queste sono informazioni cruciali per chi desidera iscriversi all'università, e l'impossibilità di reperire dati esaustivi e affidabili rende sicuramente più difficile distinguere tra un buon investimento e uno cattivo.

Una delle problematiche più grandi è sicuramente quella della mancanza di trasparenza nei prezzi. Negli Stati Uniti, dal 2011 secondo la legge federale è obbligatorio che i college e le università forniscano agli studenti informazioni chiare, complete e accurate circa i costi e le rette universitarie affinché siano consapevoli della loro scelta. A tale scopo, devono rendere disponibile sul loro sito un *Net Price Calculator* (NPC) che permetta di calcolare una stima del prezzo netto di qualsiasi corso di laurea presso quell'ateneo prima ancora di essere iscritti. Si è già menzionato nel Capitolo primo la differenza tra lo *sticker price* e il *net price* (prezzo al netto) che gli studenti devono pagare: il primo è il prezzo pieno pubblicato dalle università, mentre il secondo è il costo che gli studenti dovranno effettivamente coprire una volta ricevuti eventuali aiuti dall'università stessa o dallo Stato in forma di *grants*, sovvenzioni e borse di studio. Come sottolinea Akers (2020), ad oggi i futuri studenti non possono conoscere realmente il prezzo che dovranno pagare finché non hanno fatto domanda di ammissione e non sono stati ammessi. Soltanto una volta iscritti all'università possono ricevere maggiori informazioni riguardo le tipologie di aiuti loro disponibili. L'opacità sui costi è problematica poiché potrebbe dissuadere alcuni studenti dall'isciversi del tutto, visti i costi elevati e la poca chiarezza circa la disponibilità di aiuti federali e non, quando in realtà grazie a tali aiuti sarebbero in grado di finanziarsi gli studi. Al contrario, potrebbe illudere quegli studenti che sottostimano i costi a iscriversi, esponendoli dunque al rischio di dover

¹² Si ricorda che solamente i dati degli studenti che hanno ricevuto aiuti federali sono contenuti in questo database, che non tiene dunque conto della maggior parte degli studenti che non richiedono prestiti federali né ricevono sovvenzioni dallo Stato.

rinunciare agli studi qualora i costi fossero troppo elevati. Nonostante la legge federale (oltre a obblighi morali ed etici) renda obbligatoria la pubblicazione di un *NPC* sul sito di ogni università, uno studio di Perna et al. (2019) ha identificato come svariati istituti di istruzione superiore negli Stati Uniti nel marzo 2018 non rispettassero ancora questa norma e che alcuni pubblicassero addirittura informazioni fuorvianti, incomplete o obsolete. Ad esempio, due terzi delle università da loro studiate riportavano stime vecchie di almeno due anni e altre università ignoravano del tutto alcune delle spese fondamentali per gli studenti che invece avrebbero dovuto essere incluse nel prezzo al netto, come il costo della vita, le spese di trasporto o ancora le spese per i libri di testo. Non includere questi costi aggiuntivi rende inevitabilmente più difficile per uno studente calcolare in anticipo le spese alle quali dovrà aspettarsi, e quindi più probabile la scelta di rinuncia agli studi in caso di spese nascoste e tasse aggiuntive, specie per gli studenti che provengono dai nuclei familiari meno abbienti. Proprio per questi studenti più bisognosi, che avrebbero maggiormente bisogno di supporto economico, viene spesso reso difficile reperire le informazioni sugli aiuti che potrebbero ricevere. Uno dei motivi per i quali molti studenti ambiziosi e talentuosi che provengono da famiglie con redditi bassi non fanno domanda di ammissione presso università prestigiose e di alto livello è proprio spesso la mancanza di informazione e di chiarezza sui prezzi e sulla disponibilità di aiuti finanziari, come afferma Liu (2016). Di conseguenza, le stime fornite dai *Net Price Calculators*, in particolare riguardo gli aiuti dello Stato federale, differiscono spesso dagli aiuti effettivi di varie migliaia di dollari (Anthony et al., 2016). Non riuscire ad avere un valore di riferimento affidabile per i costi dell'istruzione superiore rende sicuramente più rischioso l'investimento, e dover far fronte a spese inaspettate si può ritenere senza ombra di dubbio uno dei motivi per cui il 38% degli studenti iscritti presso corsi di laurea triennali rinuncia agli studi entro sei anni dall'iscrizione (NCES, 2020a).

Oltre alla mancanza di trasparenza nella pubblicazione dei costi, anche la qualità dell'istruzione e il corso di laurea selezionato hanno un ruolo determinante nel successo o fallimento dell'investimento in istruzione. È evidente che una laurea STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) conferita dal *Massachusetts Institute of Technology* non offra le stesse opportunità di una stessa laurea presso una qualsiasi altra università. Non tutti hanno però la possibilità o i requisiti necessari (scolastici e non) per entrare nelle università più prestigiose del Paese, che non avrebbero in ogni caso la capacità fisica di accogliere l'intera domanda di iscrizioni. Potersi diplomare presso le migliori università negli Stati Uniti è quindi un privilegio che non tutti hanno, sia per motivi logistici di queste stesse università (che per mantenere il loro prestigio hanno delle percentuali di ammissione estremamente ristrette), sia per motivi finanziari e geografici degli studenti. Infatti, come spiega Akers (2020), la maggior parte degli studenti non si sposta da una parte all'altra del paese per poter frequentare l'università, e quindi l'offerta universitaria che si presenta a questi studenti è piuttosto limitata. Nel 2016, più del 40% degli studenti immatricolati per la prima volta nel sistema universitario statunitense frequentava un college a meno di 80km da casa. Ciò significa che per restare nelle vicinanze del proprio domicilio, molti studenti possono

essere portati a rinunciare alla qualità dell'istruzione. Un mercato geograficamente ristretto, come nota Akers, può inoltre generare delle tendenze di competizione oligopolistica tra le università, che potrebbero dunque in aggiunta aumentare i loro prezzi tenendo però invariata la qualità d'insegnamento.

Quello che è soprattutto importante, però, non è tanto se l'università frequentata sia o meno una delle università élite del Paese (che rappresentano comunque soltanto una piccola percentuale di tutti gli istituti di istruzione superiore negli Stati Uniti), ma piuttosto se il corso di laurea frequentato permetta effettivamente di avere qualcosa in più in ambito lavorativo. Affinché l'investimento sia fruttuoso, è importante che l'università dia agli studenti le competenze e le qualificazioni che il mercato del lavoro richiede. Come nota Guvenen (2018), perché i ritorni dell'investimento in istruzione siano positivi, c'è bisogno di informazioni dettagliate sulla domanda del mercato del lavoro, per evitare quanto possibile di correre il rischio di *skill mismatch*, ovvero di mancata corrispondenza tra le competenze possedute dal lavoratore e apprese grazie ai propri studi e le competenze richieste sul posto di lavoro. Questo disallineamento di abilità, infatti, non soltanto genera una contrazione del reddito per il lavoratore stesso (che supera il 10% dei guadagni nel corso della vita), ma ha anche un impatto sul lungo termine sui salari dei futuri lavoratori (Guvenen, 2018). Riguardo la qualità dell'istruzione è problematica oggi la crescita di modelli alternativi di istruzione, verso i quali alcuni studenti si sono orientati a causa della crescita delle rette universitarie e del debito studentesco. Si tratta ad esempio di corsi di laurea presso università telematiche, di programmi *part-time* o *certificate programs* accelerati, o ancora di corsi online gratuiti offerti dalle università tradizionali (c.d. *MOOCs* – *Massively Open Online Courses*). Nel 2018 il 14% degli studenti iscritti all'università seguiva unicamente corsi online, e di questi, il 55% frequentava università private *for-profit* (rispetto al 17% che frequentava università private *non-profit* e all'11% che frequentava università pubbliche), secondo il *National Center for Education Statistics* (NCES, 2020d). Questi strumenti alternativi di istruzione permettono sicuramente di diversificare l'offerta delle istituzioni di istruzione superiore e di renderla più accessibile a chi ha delle limitazioni geografiche o personali (l'università online può essere utile, ad esempio, per chi lavora o ha figli). Tuttavia, ad eccezione dei *MOOCs*, la maggior parte dei corsi di laurea online ha lo stesso un costo significativo e paragonabile a quello delle università tradizionali. Secondo un rapporto del *U.S. News & World Report*, infatti, il costo di una laurea triennale online varia tra \$38.496 e \$60.593, esclusi gli eventuali aiuti federali (Kerr, 2020). È evidente però che un'istruzione online o accelerata abbia delle ripercussioni sulla qualità dell'insegnamento, e come sottolinea un report di Deloitte (2018) potrebbe penalizzare la formazione professionale degli studenti, senza dimenticare il fatto che spesso un titolo di studio ottenuto tramite un'università telematica venga considerato di scarso valore o di valore inferiore dai datori di lavoro, e quindi potrebbe penalizzare anche l'occupabilità del laureato. In conclusione, se negli Stati Uniti il finanziamento dell'istruzione superiore riposa per la maggior parte sulle spalle degli studenti e delle loro famiglie, è fondamentale che tale investimento venga effettuato possedendo tutte le

informazioni necessarie, per cercare di minimizzare quanto possibile i rischi legati all'investimento in istruzione e contenere l'espansione della crisi del debito studentesco.

3. I rimedi possibili e le proposte di *policy*

Nel cercare rimedio al problema del debito studentesco, varie sono le proposte offerte dalla letteratura sul sistema universitario negli Stati Uniti. Queste proposte di politiche da adottare tentano di agire sia sulla radice del problema sia sulle conseguenze dello stesso: chi ritiene che l'origine della crisi siano i costi elevati promuove un'istruzione gratuita e accessibile finanziata dallo Stato e dai *taxpayers*, chi ritiene invece che il problema siano i debiti degli studenti, che effettivamente non sembrano fermarsi nella loro ascesa, propone la cancellazione del debito studentesco oppure il miglioramento dei programmi di rientro del debito, come attraverso i piani *Income-Driven Repayment (IDR)*, legati al reddito e già menzionati in precedenza. Queste proposte di *policy* verranno discusse basandosi sulle ricerche e sulle analisi di Liu (2016), che ha studiato le implicazioni di ognuna di esse. Ciò che verrà poi approfondito è il tema dell'*accountability* istituzionale e della condivisione del rischio dell'investimento in istruzione tra più attori. Infatti, ad oggi il rischio dell'investimento pesa soprattutto sugli studenti e sullo Stato che eroga aiuti federali, ma l'obiettivo sarebbe una condivisione del rischio tra Stato, studenti e università. Di seguito si discuteranno quindi alcune delle politiche proposte per rimediare al problema del sistema universitario negli Stati Uniti.

3.1. Istruzione gratuita, cancellazione del debito e rimborsi in base al reddito

Se si considera l'istruzione universitaria come una risorsa preziosa che migliora la qualità della vita di chi ne beneficia e che contribuisce allo sviluppo economico, sociale e politico di una nazione, si dovrebbero attuare politiche che la rendano accessibile a tutti e che incentivino i giovani a istruirsi. La crescita dei costi sembra muoversi invece nella direzione opposta. Nonostante gli aiuti federali e la possibilità di richiedere prestiti, i costi rappresentano infatti una barriera d'accesso significativa per molti studenti, che rifiutano o rinunciano di intraprendere un percorso universitario perché non hanno modo di finanziarlo o perché scelgono di non correre il rischio dell'indebitamento. Il timore di non riuscire a laurearsi in tempo e di doversi indebitare ulteriormente, di scegliere un corso di laurea troppo complicato o sbagliato o ancora di perdere tempo senza guadagnare sono solo alcune delle ragioni che possono spingere i giovani a non iscriversi all'università quando per accedervi devono farsi carico di migliaia di dollari di rette universitarie. Tuttavia, in questo modo si scoraggiano studenti volenterosi di istruirsi ma titubanti a investire nel loro capitale umano, mentre qualora l'università fosse gratuita o perlomeno più abbordabile, chi esitava a iscriversi a causa dei costi elevati sarebbe maggiormente propenso a immatricolarsi. Con dei costi elevati, dunque, uno studente con pochi mezzi e insicuro del percorso che

vuole intraprendere per il suo futuro sarà più portato a rinunciare a una carriera universitaria, mentre con dei costi più bassi o nulli, quello stesso studente potrebbe iscriversi con più facilità, eventualmente scoprire la sua vocazione o un suo campo di interesse e poi laurearsi. Chi è favorevole a un'università gratuita o a prezzi più accessibili riconosce sicuramente che i ritorni dell'investimento in istruzione e che il capitale umano vanno a beneficio dell'intera società e non solamente dell'individuo che si è laureato, e per questo vede come ragionevole far pesare i costi dell'istruzione sulla società nella sua interezza. L'università, infatti, non soltanto genera salari più elevati e offre maggiori opportunità per i laureati, ma una popolazione istruita porta minore disoccupazione e maggiore produttività, maggiori entrate per lo Stato, aumento della partecipazione politica, riduzione della disegualianza e della criminalità e in generale crescita economica, quindi un miglioramento delle condizioni di vita dell'intero paese. Se tutti beneficiano dell'istruzione terziaria, molti si chiedono perché farne pesare i costi (e i rischi) soprattutto sugli studenti e non anche sul resto dei cittadini. In questo modo si potrebbero avere università a prezzi bassi che darebbero a molti l'opportunità di istruirsi e di essere poi competitivi in un mercato del lavoro *knowledge-based* e *skill-based*, generando anche crescita economica. Il presidente Obama, infatti, puntava con l'*America's College Promise* a rendere gratuiti i primi due anni di istruzione ai *community college* per far diventare l'istruzione accessibile a tutti, in particolare alle classi meno abbienti, e quindi per agevolare anche la mobilità sociale (Palmadessa, 2017), sostenendo fermamente che l'università fosse un diritto per chiunque che non potesse essere negato a studenti volenterosi solo perché questi non potevano permettersi di finanziarsi gli studi¹³. Liu (2016) ha analizzato le implicazioni di questo piano di istruzione gratuita presso i *community college*, simulando due anni di università con costi nulli e confrontandolo con altre due *policy*: la cancellazione del debito (*Loan Forgiveness Plan*) e i programmi di rientro del debito basati sul reddito (*Income-Driven Repayment Plan*). Prima di illustrare i suoi risultati, verranno presentate queste politiche di aiuti agli studenti indebitati.

L'ipotesi della cancellazione del debito è certamente attraente e vantaggiosa per uno studente che decide di indebitarsi per finanziare i propri studi, poiché sa di correre meno rischi (anche in caso di rinuncia agli studi). In questo caso, il *U.S. Department of Education*, in quanto creditore, esonera il debitore dal rimborso del capitale preso in prestito tramite un prestito federale, ritenendo che i benefici dalla cancellazione del debito sarebbero maggiori dei benefici ricavati dal recupero del capitale. Ad oggi vi sono vari programmi che consentono la cancellazione dei prestiti federali (*Loan Forgiveness Programs*), e il più popolare e vantaggioso fra tutti è sicuramente il *Public Service Loan Forgiveness*

¹³ In un discorso del 2015, il presidente Obama esplicitò il suo punto di vista in merito:

“And that’s what community colleges are all about—the idea that no one with drive and discipline should be denied a college education just because they don’t have the money. Every American, whether they’re young or just young at heart, should be able to learn the skills and education necessary to compete and win in the 21st century economy [...] Colleges should be free to those willing to work for it—because in America, a quality education cannot be a privilege that is reserved for a few. I think it’s a right for everybody who’s willing to work for it.” (Obama, 2015)

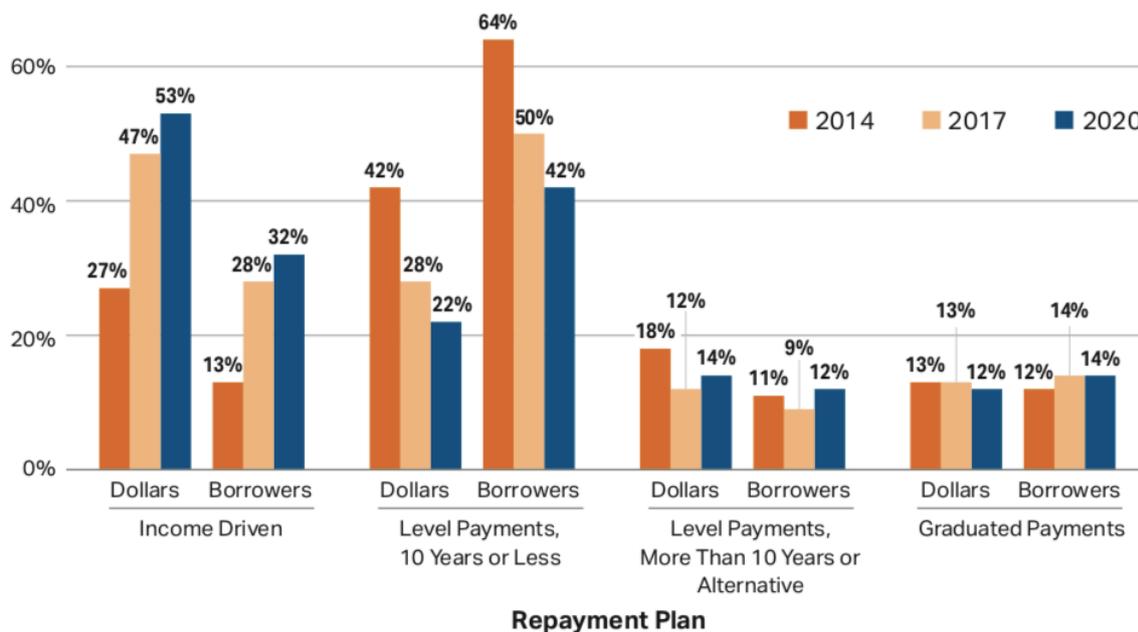
Program (PSLF), promosso nel 2007. Per essere idoneo alla cancellazione del proprio debito universitario tramite questo programma, il debitore deve aver contratto un prestito federale tramite il *Direct Loan Program*, aver pagato 120 rate mensili e lavorare a tempo pieno nella pubblica amministrazione (per il Governo federale, statale o anche per una organizzazione *non-profit*). In questo modo si incentivano gli studenti a lavorare nel settore pubblico appena terminati gli studi, poiché dopo 120 pagamenti mensili, dunque dopo circa 10 anni, l'ammontare restante da rimborsare verrà cancellato. Di questo tipo di programma, il cui scopo principale è quello di alleggerire il peso del debito per gli studenti, è però problematica la complessità nell'adesione, e per questo motivo spesso molti trovano difficoltà nel fornire tutti i dati richiesti e non riescono a beneficiare di tali agevolazioni fornite dallo Stato. Infatti, delle 28.000 persone che nel 2017 (il primo anno in cui si poteva essere ammissibili al *PSLF*) richiesero la cancellazione del debito tramite questo programma, soltanto lo 0.3% (ovvero 98 persone) riuscirono a ottenerla (Naimon et al., 2020; Federal Student Aid Office, 2021). Dato il periodo storico di recessione nel quale ci troviamo oggi, dovuto alla crisi da Covid-19 che ha rallentato il commercio mondiale, ha invertito la crescita dell'economia statunitense, ha accentuato la disoccupazione e inasprito le disuguaglianze sociali rendendo per molti ancor più difficile il rimborso dei debiti universitari, l'ipotesi di una cancellazione del debito studentesco che vada oltre i precedenti programmi è molto discussa. Durante la sua campagna presidenziale, infatti, il presidente Biden annunciò di voler cancellare \$10.000 di debiti universitari per chiunque avesse un prestito universitario ancora in corso. Come sottolinea però uno studio del *Committee for a Responsible Federal Budget* (2020), cancellare \$10.000 di debito per ciascuno studente debitore non terrebbe conto della grande diversità presente tra coloro che si indebitano per finanziarsi gli studi. Come menzionato in precedenza, la maggior parte dei 1.7 trilioni di dollari di debito studentesco statunitense è composta da debiti di studenti che hanno preso in prestito somme elevate (il 10% dei debitori aventi un debito superiore a \$80.000 deteneva nel marzo 2020 oltre il 45% del debito studentesco totale), e nella maggior parte dei casi sono studenti iscritti presso facoltà come medicina o giurisprudenza e che hanno raramente difficoltà nel ripagare i debiti una volta terminati gli studi poiché in genere sono certi di ottenere un lavoro ben retribuito. Al contrario, coloro che hanno preso in prestito somme ridotte sono a rischio più elevato di default (i due terzi dei debitori in default hanno un debito inferiore a \$10.000) e quindi un aiuto del genere potrebbe essere determinante per aiutarli in un tale periodo di crisi (College Board, 2020). Cancellare una parte del debito senza tenere conto di questa fondamentale differenza non è dunque una buona strategia da seguire, poiché mentre nel secondo caso l'assistenza dello Stato sarebbe realmente necessaria, nel primo caso lo Stato si farebbe carico di \$10.000 di debito per studenti che non avrebbero bisogno di tale aiuto poiché non a rischio di default. Per questo motivo, una cancellazione del genere dovrebbe essere limitata solamente ai debitori con un reddito basso. Inoltre, il *Committee for a Responsible Federal Budget* mette in evidenza come una ipotetica cancellazione totale del debito rappresenterebbe uno stimolo debole per l'economia, con un effetto moltiplicativo tra lo 0.08 e lo 0.23. Infatti, cancellare \$1.7 trilioni di debito non significa immettere

1.7 trilioni di dollari nel sistema: se lo Stato annullasse \$10.000 di debiti universitari per ogni studente indebitato, lo studente non avrebbe subito a sua disposizione \$10.000 in contanti da spendere, ma sarebbe soltanto esonerato dal pagare le rate e gli interessi mensili, che si aggirano in media attorno ai \$200-\$300. Una tale politica di cancellazione del debito, secondo questo studio, costerebbe dunque quasi due trilioni di dollari allo Stato federale, ma avrebbe dei benefici di gran lunga inferiori ai costi, poiché si tradurrebbe in meno di 90 miliardi di dollari da spendere nel 2021, e in meno di \$450 miliardi in un arco di 5 anni.

La cancellazione totale dei debiti non sembra quindi auspicabile, ma qualora lo Stato dovesse cancellare il debito universitario di alcuni studenti, dovrebbe sicuramente tenere conto della forte eterogeneità nella popolazione di coloro che sono indebitati e valutare in base al loro reddito se sono ammissibili o meno a una cancellazione parziale (o anche totale, in alcuni casi) del loro debito. In quanto la probabilità di rimborso di un prestito per studenti dipende prevalentemente dal lavoro e quindi dal reddito che il neolaureato riesce a ottenere al termine della laurea, numerose altre *policy* riguardo i debiti per studenti si concentrano sui redditi per tentare di alleggerire la crisi del debito studentesco. Anziché focalizzarsi sulla cancellazione del debito, il cui costo significativo si scarica sull'intera società, queste propongono dei programmi di rientro del debito dove le rate mensili da pagare vengono commisurate al reddito percepito. In questo modo, un giovane lavoratore che guadagna poco avrà delle rate mensili non fisse, bensì ridimensionate e quindi più accessibili, che gli permetteranno di continuare a rimborsare il debito su un arco temporale sicuramente più ampio, ma senza entrare in default e senza dover subire tutte le ripercussioni negative che ciò comporta. Questi tipi di programmi di rientro del debito in base al reddito vengono chiamati *Income-Driven Repayment Plans (IDR)*, e negli ultimi anni hanno acquisito una sempre maggiore popolarità grazie alla loro adattabilità e alla maggiore flessibilità che forniscono ai debitori. Più della metà del debito studentesco totale da ripagare è infatti detenuta da individui che rimborsano il loro debito attraverso un piano *IDR*, come mostra la Figura 3.4. Oggi il 53% del debito studentesco viene rimborsato tramite questo tipo di programma, rispetto al 27% di appena 6 anni fa (College Board, 2020) e rispetto al 22% del debito che viene rimborsato oggi tramite i programmi standard, che hanno delle rate fisse da pagare in genere su un arco di 10 anni. Negli Stati Uniti esistono vari programmi per la restituzione del debito in base al reddito, come i piani *Income-Based Repayment (IBR)* o *Pay As You Earn (PAYE)*, e in entrambi i casi le rate mensili da versare rappresentano una percentuale fissa del reddito percepito (e non invece una quota fissa predeterminata dall'ammontare del capitale preso in prestito, come nei programmi standard). Dal 2014, questa percentuale è del 10% per entrambi i programmi, e tramite *IBR* e *PAYE*, gli studenti hanno inoltre il vantaggio significativo di poter beneficiare della cancellazione del debito restante dopo 20 anni. Per accedere a questi tipi di programmi sono però necessari alcuni requisiti: innanzitutto il richiedente non deve essere in default, deve aver poi richiesto un prestito federale per la prima volta e soprattutto deve dimostrare che la rata che pagherebbe con un piano *IBR* o *PAYE* sarebbe inferiore a quella che pagherebbe con uno *Standard Repayment Plan* con una durata di 10 anni, come riporta il sito del *Federal Student Aid Office* (2021). La differenza

principale tra un programma di rientro del debito standard e uno basato sul reddito è dunque che nel primo caso l'individuo deve pagare ogni mese un ammontare fisso, indipendentemente da quanto guadagna e generalmente entro un periodo prestabilito di dieci anni, ed entro questo arco di tempo deve aver rimborsato l'intera somma del capitale preso in prestito all'inizio del suo percorso di studi. Nel secondo caso, invece, l'ammontare da rimborsare periodicamente può variare poiché viene calcolato come una percentuale fissa del reddito annuo, il periodo massimo per restituire il capitale preso in prestito è di vent'anni, e quindi dopo vent'anni il debito rimanente verrà cancellato. Come sottolinea Liu (2016), questo tipo di programma riduce il peso del debito studentesco e i rischi annessi a esso, poiché protegge gli studenti debitori in caso di entrate minori e per alcuni permette anche la cancellazione parziale del debito, anche se uno degli svantaggi è la maturazione degli interessi che fa crescere il debito (anche se di poco), in quanto anziché rimborsare il prestito in dieci anni, lo si rimborserà al massimo in venti.

Figura 3.4. Distribuzione dei prestiti federali per studenti ancora in essere e dei debitori in base al tipo di piano di rientro del debito



Fonte: College Board (2020).

Come è stato menzionato sopra, Liu (2016) ha messo a confronto tre delle politiche proposte per rispondere alla crisi del debito studentesco: rendere l'istruzione gratuita, cancellare i debiti e modellare i programmi di restituzione dei prestiti sul reddito. I risultati del suo studio gli permettono di concludere che il *Free Community College Plan* porta a una crescita del 17% delle iscrizioni all'università per individui provenienti da famiglie con redditi bassi, in quanto gli studenti non hanno bisogno di coprire i costi dell'università. Due anni di università gratuita presso i *community college* portano però a una riduzione delle iscrizioni ai *bachelor's degrees* e a una riduzione del tasso di laurea presso questi corsi, e il motivo di tale diminuzione sta nel fatto che gli studenti con meno mezzi preferiscono due anni di

istruzione universitaria gratuita piuttosto che quattro anni di istruzione a pagamento. In generale, questo tipo di *policy* porta a un aumento del livello di istruzione terziaria della popolazione, in quanto aumenta la percentuale di individui con un *associate's degree* dal 9.2% al 16.4%. Questo aumento si può spiegare con il fatto che, data la gratuità dei corsi universitari, diminuisce la percentuale di studenti che rinuncia agli studi a causa dei costi troppo elevati e diminuisce anche la percentuale di chi deve lavorare per pagarsi l'università (avendo maggiore tempo a disposizione per concentrarsi sugli studi). La cancellazione del debito, che è la politica più onerosa per lo Stato, incoraggia gli studenti a iscriversi all'università, e l'aumento più rilevante viene osservato ancora una volta per gli individui che provengono da famiglie con redditi bassi. La conseguenza negativa di questo tipo di politica, però, è che non incentiva gli studenti a completare gli studi, e infatti il tasso di completamento degli studi diminuisce del 28.3% per gli *associate's degrees* e dell'8.68% per i *bachelor's degrees*. Sapere che il proprio debito universitario verrà cancellato anche se non si terminano gli studi disincentiva infatti gli studenti a laurearsi anche se hanno un debito elevato. Come sottolinea Liu, una diminuzione del numero di individui con un titolo di studio universitario porta anche a una riduzione dei guadagni nel corso della vita. Infine, i programmi di rientro del debito basati sul reddito, come il *Pay As You Earn Plan*, sono i programmi che aumentano maggiormente il benessere economico e sociale e con il costo minore rispetto alle altre due proposte. Un tale tipo di programma porta a un aumento delle iscrizioni presso i *community college* e presso le università di una durata di 4 anni in particolare per gli individui che provengono da famiglie meno abbienti (un aumento del 2.4% del tasso di iscrizione per questi studenti). Questo perché programmi come il *PAYE* riducono il peso del debito studentesco e quindi incentivano gli studenti a iscriversi all'università, anche se devono indebitarsi. Non solo aumentano le iscrizioni all'università, ma aumentano anche le iscrizioni presso università di alto livello. Di conseguenza aumentano il tasso di completamento degli studi, che passa dal 70.79% al 72%, e la popolazione con un'istruzione superiore, poiché la percentuale di individui con un *bachelor's degree* passa dal 31.1% al 32.78%. In conclusione, Liu afferma che è fondamentale migliorare l'accessibilità e i rendimenti dell'istruzione superiore in quanto l'università è uno strumento significativo per permettere la mobilità sociale e ridurre le disuguaglianze che caratterizzano la società americana. Per questo motivo, due anni di istruzione gratuita sono un'ottima proposta che agevola l'accesso all'università per coloro che provengono dalle famiglie più povere, ma hanno come lato negativo quello di diminuire le iscrizioni e il tasso di laurea presso università dalla durata di quattro anni. Il programma che ritiene più adatto è invece il *Pay As You Earn Plan*, poiché fa crescere il numero di iscritti in università e porta i nuovi studenti a iscriversi in università migliori, con dei costi ridotti rispetto alle altre due politiche.

Far basare il rientro del debito sul reddito è infatti anche il sistema che viene utilizzato in Australia, un paese dove i costi del sistema universitario sono elevati quasi come negli Stati Uniti ma dove non vi è una crisi del debito incombente come quella statunitense, motivo per cui alcuni economisti guardano all'Australia come modello di riferimento per una potenziale riforma del sistema universitario

statunitense. Anche in Australia molti studenti si ritrovano a doversi indebitare per pagarsi gli studi, e per questo motivo a fine anni '80 è stato creato un programma innovativo di prestiti agli studenti (poi riformato nel 2006) per agevolare quanto possibile l'indebitamento degli studenti e minimizzarne il rischio. Vari sono i benefici di questo programma. Innanzitutto, come negli Stati Uniti, il tasso di interesse sui prestiti federali è tenuto basso, ma con la differenza che gli studenti laureati non iniziano il rimborso finché non guadagnano almeno AU\$46.620 (che corrispondono a circa \$35.533) e soprattutto l'ammontare da rimborsare periodicamente viene commisurato al reddito annuo, ma non tramite una percentuale fissa come negli Stati Uniti, bensì tramite una percentuale variabile, che aumenta o diminuisce in base al reddito. Questa percentuale è nulla per chi guadagna meno di AU\$46.620 e varia poi tra l'1% e il 10%, dove naturalmente il 10% è il tasso massimo che viene applicato a coloro che guadagnano annualmente più di un ammontare predefinito (StudyAssist, Australian Government, 2021). Ciò crea un sistema progressivo di rientro del debito che facilita il rimborso, minimizza i rischi di default e allontana la crescita di una crisi del debito studentesco. Per gli studenti australiani indebitati non c'è inoltre alcuna possibilità di cancellazione dei debiti universitari, che invece è problematica negli Stati Uniti quando lo Stato si ritrova a dover cancellare dei debiti di lavoratori con salari elevati. Come osserva Usher (2018) il sistema australiano dei prestiti per studenti non è entrato in crisi grazie ai salari dei laureati che permettono un rapido rimborso dei debiti (in quanto elevati e in genere superiori alla soglia minima richiesta per il rimborso), e soprattutto grazie a questi programmi di rientro del debito flessibili e commisurati alle esigenze specifiche di ciascuno. Al contrario, uno dei problemi del sistema statunitense all'origine della crisi attuale e che ancora non è stato affrontato dai *policymakers* è quello di offrire “a degli studenti con delle situazioni di indebitamento differenti le stesse condizioni di rimborso per i programmi *Income-Driven Repayment*” (Usher, 2018). Infatti, negli Stati Uniti, nonostante i programmi *IDR* siano un grande miglioramento rispetto ai programmi standard, il sistema tiene meno in considerazione la maggiore difficoltà nel rimborsare i debiti per coloro che guadagnano meno, poiché l'ammontare da rimborsare viene calcolato come percentuale fissa (solitamente del 10%, ma anche del 15% o 20% per altri programmi *IDR*) del reddito annuo, con un reddito minimo per dover iniziare a rimborsare il debito universitario anche inferiore rispetto a quello previsto in Australia (Usher, 2018).

3.2. *Risk-sharing* e accountability istituzionale

Che i problemi del sistema universitario statunitense siano i costi o i debiti è indubbiamente una questione di fondamentale rilievo, ma in quanto l'istruzione è a tutti gli effetti un investimento e l'obiettivo di chi investe è massimizzare i rendimenti riducendo quanto possibile i rischi, migliorare la qualità e l'affidabilità dell'università è sicuramente uno dei primi obiettivi da raggiungere per tentare di limitare l'espansione della crisi attuale. Pagare ingenti somme di denaro e indebitarsi per poi frequentare un'università di scarsa qualità e che offre pessimi ritorni in ambito lavorativo non dovrebbe verificarsi, poiché è a causa di questo che nascono in larga parte le difficoltà dei giovani lavoratori a ripagare i debiti,

e quindi la crisi attuale. Il passaggio negli anni '80 a un sistema di aiuti federali agli studenti basato sui prestiti fu una delle tante politiche a sostegno dell'idea per cui l'istruzione fosse un buon investimento con un *payoff* sicuro per gli studenti, e per questo motivo dovevano essere gli stessi studenti a sopportare i costi dell'istruzione. Tuttavia, anche se chi possiede un titolo di studio universitario può legittimamente aspettarsi di guadagnare di più rispetto a chi non è laureato, non sempre ciò si verifica; ma come affermano Looney & Yannelis (2020) i *policymakers* hanno sempre creduto ciecamente alla retorica dell'università come investimento redditizio, senza guardare alla qualità dell'istruzione che gli studenti ricevevano. Se si riuscisse ad assicurare la buona qualità delle università, nonostante si ritenga che la crescita dei costi del sistema universitario vada controllata e contenuta, si potrebbe rallentare la crisi del debito studentesco almeno da un fronte: con una formazione ricevuta valida, si avrebbero più opportunità nel mondo del lavoro e meno rischi di insolvenza sui debiti. Looney & Yannelis (2020) ritengono infatti che la causa della crisi del debito studentesco odierna negli Stati Uniti sia la continua espansione di programmi di scarsa qualità e parallelamente la crescita dell'indebitamento degli studenti per poter frequentare questi corsi con pessimi rendimenti. Ad esempio, gli studenti che frequentano università private *for-profit* rappresentano il 13% degli studenti negli Stati Uniti, con il 96% di chi frequenta questo tipo di università che si indebita per pagare gli studi; ma soprattutto il dato rilevante è che rappresentano il 47% di coloro che sono in default sui loro debiti universitari (Scott & Bloom, 2018; U.S. Senate Committee on Health, Education, Labor and Pensions, 2012). In quanto spesso il costo significativo che viene pagato dagli studenti per istruirsi sorpassa purtroppo i benefici che questi ottengono dal loro investimento, alcuni studiosi suggeriscono di seguire la strada dell'*accountability* istituzionale. Ciò che si propone con questo termine è un ruolo più attivo delle università nel post-laurea degli studenti ma soprattutto una loro responsabilizzazione nel successo o fallimento dei loro laureati nel mondo del lavoro. Se le università fossero responsabili, vi sarebbe anche un miglioramento generale della qualità del sistema universitario statunitense, poiché l'obiettivo primario delle università diventerebbe quello di garantire il successo degli studenti, per evitare sanzioni in caso di loro default. Come nota (Webber, 2017) quello che si vuole raggiungere tramite l'*accountability* istituzionale è allineare il fine delle università (che troppo spesso operano come *business*, in particolare le università *for-profit*) con quello degli studenti, che hanno l'unico scopo di raggiungere il successo economico e far valere l'istruzione nella quale hanno investito.

Prima ancora però di rendere le università dallo scarso rendimento responsabili per il mancato successo dei loro studenti dopo la laurea, la maggior parte degli studiosi è concorde sul fatto che queste non dovrebbero più ricevere aiuti dallo Stato federale, o perlomeno ricevere degli aiuti ridimensionati. Questi aiuti si manifestano in termini di sovvenzioni statali e federali alle università ma anche in termini di prestiti federali concessi agli studenti che le frequentano. Si ricorda che negli Stati Uniti le università non si finanziano unicamente con le rette pagate dagli studenti o con donazioni private, ma anche tramite fondi pubblici, nonostante questi siano in calo a causa dei vari tagli effettuati negli anni. Lo Stato

dovrebbe dunque smettere di finanziare università dai rendimenti scarsi e accertarsi di supportare soltanto atenei che offrono un'istruzione di buona qualità. Un grande problema di oggi è però che i fondi pubblici vengono distribuiti senza prestare attenzione a caratteristiche fondamentali come il tipo di università e di programma, il debito degli studenti, il tasso di completamento degli studi e soprattutto l'esito degli studenti una volta laureatisi. Senza tenere in considerazione queste variabili, gli aiuti federali vengono distribuiti indipendentemente dalla qualità delle università e dal successo degli studenti, e spesso sono proprio le università con i peggiori rendimenti a ricevere il maggior numero di aiuti (Looney & Yannelis, 2020). Il Governo dovrebbe perciò smettere di consentire agli studenti di istruirsi presso istituti che non gli garantiranno il futuro al quale ambiscono, e anzi che li metteranno in difficoltà quando dovranno rimborsare i loro debiti. I due modi più ovvi sarebbero tagliare i fondi pubblici e ridurre il numero di prestiti per studenti, in quanto ricevere un prestito agevolato dallo Stato per immatricolarsi presso tali istituti non fa altro che esporre gli studenti al rischio di fallimento (esponendo al rischio anche lo Stato stesso, in quanto è loro creditore). Looney & Yannelis (2020) anticipano la domanda che in molti potrebbero porsi dinanzi a un (ulteriore) taglio nei fondi pubblici a finanziamento dell'istruzione superiore, ovvero il fatto che ridurre gli aiuti federali potrebbe precludere l'accesso all'università a molti studenti. La loro risposta però è piuttosto semplice, e riposa interamente sul concetto di ottimizzazione dei costi e delle risorse: lo Stato smetterebbe di investire in un'istruzione di scarsa qualità e avrebbe più risorse per investire in un'istruzione di buona qualità. Reindirizzare i fondi verso università meritevoli potrebbe permettere a queste di espandersi e quindi di accogliere più studenti, o ancora con una maggiore disponibilità di fondi si potrebbe aumentare il numero di borse di studio e consentire ad esempio a studenti provenienti da famiglie con redditi bassi di istruirsi presso università migliori. Quello che dimostrano, inoltre, è che sanzionare le università dai pessimi rendimenti non blocca in alcun modo l'accesso all'istruzione per gli studenti che le frequentano; al contrario chi si trova in questa situazione generalmente tende a trasferirsi presso università migliori e quindi tende ad avere anche maggiore successo dopo gli studi.

L'obiettivo dell'*accountability* istituzionale è quindi che le università abbiano anch'esse una parte di responsabilità nel successo dei loro laureati. Poiché l'istruzione è un investimento rischioso che non dipende soltanto dalla dedizione dello studente ma dipende anche dalla qualità dell'istruzione offerta dagli atenei, sembra corretto implementare un sistema di *risk-sharing* per responsabilizzare ogni attore coinvolto. Come affermano Looney & Yannelis (2020), uno studente che ha difficoltà nel rimborsare i propri debiti universitari non può essere ritenuto l'unico responsabile per la sua insolvenza quando ha frequentato, persino anche grazie a un prestito federale, un'università che produce lo stesso risultato per ogni suo laureato e che continua a operare con negligenza senza apportare cambiamenti. Non si tratta di deresponsabilizzare lo studente in default, ma di responsabilizzare chi ha fallito sistematicamente nel far fruttare il capitale investito. Webber (2017) illustra una delle *policy* recentemente proposte per la condivisione del rischio dell'investimento in istruzione con le università. Questa *policy* per ridurre i rischi

di default e in generale il debito studentesco suggerisce di far pagare una parte del debito degli studenti insolventi alle università. In questo modo, ogni università sarebbe ragionevolmente portata a migliorare la qualità dell'istruzione che offre e si potrebbero allineare più facilmente gli obiettivi delle università (ovvero non avere studenti in default per non dover pagare per la loro insolvenza) e quelli degli studenti (trovare lavoro e ripagare i debiti senza rischiare di essere in default). Accanto alla responsabilizzazione per la qualità dell'istruzione offerta, le università dovrebbero anche essere responsabilizzate per i dati che forniscono sui loro siti circa i costi e i ritorni dei loro programmi. Lo Stato dovrebbe potenziare l'utilizzo della piattaforma del *College Scorecard* e assicurarsi dell'attendibilità dei dati pubblicati, sanzionando gli istituti che non hanno un *Net Price Calculator*, che non pubblicano il tasso di completamento degli studi o i salari dei laureati, o che forniscono dati incompleti e obsoleti, rendendo impossibile per gli studenti valutare preventivamente l'opportunità dell'investimento. In questo modo, sarebbe semplice per uno studente individuare le università con i peggiori rendimenti e rinunciare a iscriversi, evitando un pessimo investimento. Come rileva Webber, massimizzare i rendimenti della propria istruzione non passa solamente per il miglioramento della qualità dei corsi o ancora dei docenti, ma anche per una migliore attenzione per gli studenti e alle loro finanze. Un esempio potrebbe essere quello di offrire una maggiore consulenza finanziaria prima, durante e dopo gli studi o aiutare gli studenti nel loro inserimento lavorativo tramite servizi di collocamento. Ulbrich & Kirk (2017) notano giustamente come le università dovrebbero essere maggiormente attive nel fornire agli studenti un'educazione finanziaria, soprattutto quando molti studenti richiedono dei prestiti per poter studiare. Infatti uno dei principali problemi degli studenti al termine degli studi, e quando devono iniziare a rimborsare il loro debito, è l'assenza di supporto. Molti consulenti finanziari sono alla ricerca di clienti con sufficienti risorse per dedicarsi a investimenti finanziari redditizi, e quindi un neolaureato con migliaia di dollari di debiti universitari è di solito costretto a gestire le proprie finanze autonomamente. Per questo motivo, se le università fornissero consulenza finanziaria agli studenti si potrebbero probabilmente ridurre i rischi di default.

Le politiche di *risk-sharing* non sono però prive di svantaggi, infatti alcuni dei lati negativi di questo tipo di politiche possono essere un lieve aumento dei costi, la riduzione del numero di studenti ammessi o ancora il controllo del credito da parte delle università, per filtrare sin dal primo momento gli studenti che in passato hanno avuto problemi nella restituzione dei prestiti. Tuttavia, se si estendesse il sistema dell'*accountability* istituzionale a tutte le università coperte dal *Title IV* e quindi eleggibili a ricevere aiuti federali, la maggior parte delle università non subirebbe probabilmente alcun cambiamento rilevante. Webber (2017) rileva infatti come la maggior parte delle istituzioni che sarebbe realmente toccata da questa politica (quindi istituzioni i cui studenti si indebitano significativamente ma hanno pessimi ritorni nel mercato del lavoro) è data da università *for-profit*, che sono in ogni caso in minoranza. Due sono inoltre gli esempi che vengono menzionati da Looney & Yannelis (2020) in un loro studio e che appoggiano l'importanza e l'efficacia di una responsabilizzazione delle università. Il primo riguarda

gli Stati Uniti nei primi anni '90, dopo che nel 1989, a causa di una crisi nel mercato dei prestiti per studenti, la probabilità di default sui prestiti per studenti era del 21,4%. In risposta a ciò vennero introdotte delle misure di *accountability* che portarono gli studenti a lasciare le università colpite dalle sanzioni per iscriversi in università migliori e spesso anche in università pubbliche. Questo portò a una riduzione dell'ammontare che gli studenti prendevano in prestito e soprattutto anche a una riduzione della loro probabilità di default, che infatti passò dal 21,4% del 1989 al 10,4% nel 1995 fino ad arrivare al 5,6% nel 1999. Il secondo esempio riguarda il Brasile, che nel 2017 rese obbligatorio per le università pagare parte dei debiti sui quali i loro studenti erano insolventi, e ciò portò a una notevole riduzione del prezzo delle azioni per tutte le università *for-profit* che garantivano pessimi rendimenti per i loro studenti, portandole dunque ai margini. In conclusione, implementare politiche di *accountability* istituzionale e di *risk-sharing* è un ottimo modo per ridurre i rischi dell'investimento in istruzione, perché garantisce che lo Stato, le università e gli studenti lavorino nella stessa direzione per raggiungere lo stesso obiettivo: il successo degli studenti nel mondo del lavoro e più in generale una società istruita, produttiva e sempre più democratica. In questo modo, ciascun attore sa dunque di massimizzare i ritorni dell'investimento in istruzione, minimizzandone i costi: lo Stato investitore e creditore finanzia le università e i programmi meritevoli, le università (anche *for-profit*) lavorano per fornire la migliore istruzione possibile agli studenti e per assicurarsi di poter continuare a operare, e infine gli studenti che hanno investito in prima persona nel loro futuro sanno di aver fatto il miglior investimento possibile, e che anche in caso di default saranno supportati.

Capitolo IV

Sistemi a confronto: il caso italiano

1. Breve panoramica del sistema universitario italiano

In questo quarto capitolo di approfondimento verranno confrontati il sistema universitario statunitense e quello italiano, ai fini di evidenziarne le differenze e riuscire a fornire qualche indicazione per tentare di migliorare il funzionamento del sistema universitario in Italia. Nonostante l'istruzione terziaria negli Stati Uniti sia segnata da numerose criticità, come mostrato nei capitoli precedenti, si è soliti guardare allo Stato d'oltreoceano come uno dei leader mondiali nella formazione universitaria dei giovani d'oggi, in quanto ospita centinaia di istituti di istruzione superiore di fama mondiale, frequentati ogni anno da milioni di studenti provenienti da tutto il mondo. Grazie all'importanza da sempre data all'istruzione, gli Stati Uniti vantano una delle percentuali più elevate al mondo di laureati, dato che il 49% della popolazione statunitense tra i 25 e 64 anni possiede un'istruzione terziaria. Guardando ai dati dell'Italia, l'ottava economia mondiale con un PIL di 2.11 trilioni di dollari nel 2021, questa stessa percentuale è di appena il 20%, quindi notevolmente inferiore a quella statunitense, ma anche ben inferiore alla media OCSE, che è pari al 39% (IMF, 2021; OECD, 2020). La bassa percentuale di laureati italiani potrebbe sorprendere, dati i costi dell'istruzione universitaria in Italia, che sono significativamente ridotti rispetto alle migliaia di dollari che devono pagare i giovani americani che desiderano frequentare l'università. Ciò può sorprendere soprattutto dato che nei capitoli precedenti si è parlato della barriera dei costi e delle rette universitarie in crescita per gli studenti provenienti dalle famiglie meno abbienti, e di come abbassare il costo dell'università fosse una misura che avrebbe reso l'università maggiormente accessibile e che avrebbe portato a un aumento del tasso di laureati riducendo parallelamente le disuguaglianze. Tuttavia, i dati sull'Italia sembrano mostrare che un'università a costi più bassi non necessariamente implichi un elevato livello di istruzione della popolazione.

Sicuramente il grande vantaggio degli studenti italiani rispetto agli studenti americani è il poter frequentare l'università a costi ridotti. Questo va a beneficio degli studenti, che non hanno il bisogno di indebitarsi per finanziarsi gli studi e non sono dunque costretti ad entrare nel mondo del lavoro con un peso significativo sulle loro spalle (in Italia, infatti, il ricorso a prestiti per studenti è estremamente raro), va a beneficio dei genitori degli stessi, poiché al contrario di come avviene negli Stati Uniti non devono necessariamente mettere da parte dei soldi sin dalla nascita dei loro figli per permettergli di istruirsi, ma va anche a beneficio dell'economia, perché l'assenza di debito universitario o di risparmio per il college elimina un freno ai consumi che invece si può riscontrare negli Stati Uniti. Il sito del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) riporta infatti che la contribuzione media per studente universitario italiano è di €1.584 l'anno per le università statali (circa \$1.927), quindi meno di un quinto di ciò che pagano all'anno gli studenti americani iscritti in università pubbliche, cioè all'incirca

\$9.200 (NCES, 2020c). In Italia esistono naturalmente anche università non statali, i cui costi sono spesso superiori a quelli delle università statali, ma anche in questo caso lo studente italiano beneficia di rette notevolmente inferiori rispetto a quelle che si hanno negli Stati Uniti: una media di \$6.802 l'anno (circa €5.657) rispetto ai \$29.478 l'anno delle università private statunitensi, secondo il rapporto *Education at a Glance 2020* dell'OCSE (OECD, 2020). Non si può negare che vi sia una grande eterogeneità tra le rette delle università non statali in Italia: ad esempio, ultima nella classifica delle università private per il costo dell'istruzione è l'Università per Stranieri "Dante Alighieri" di Reggio Calabria, dove la contribuzione media annua per studente è di appena €608, mentre prima in classifica è l'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano, dove gli studenti pagano all'anno circa €10.252 (MIUR, 2021). Confrontando questi dati con quelli menzionati nei capitoli precedenti, quello che si nota dunque è che frequentare l'università più costosa in Italia, e anche uno degli atenei italiani più rinomati al mondo, costa molto meno della metà rispetto agli Stati Uniti. Inoltre, in Italia gli studenti hanno una scelta più ampia in termini di università statali (quindi a costi inferiori), in quanto sul centinaio di atenei che si possono contare sul territorio italiano, appena il 30% sono università non statali, quando invece negli Stati Uniti il rapporto è inverso poiché le università private superano in numero le università pubbliche e rappresentano circa il 60% di tutti gli atenei (NCES, 2020e). Grazie a una ampia scelta di istituti di istruzione superiore statali, e grazie anche alla possibilità che gli studenti hanno di ottenere borse di studio o di essere totalmente esonerati dal pagamento delle rette (cumulativamente più di 360.000 studenti sui 1.6 milioni di studenti iscritti all'università nell'anno accademico 2016/2017, secondo i dati del MIUR), in Italia gli studenti hanno modo di laurearsi pagando cinque volte meno rispetto a quanto pagano gli studenti americani.

Non bisogna però illudersi che questi prezzi rendano il sistema universitario italiano migliore rispetto al suo corrispondente statunitense, solo perché bassi costi significano ampia accessibilità. Certo è infatti che nel valutare la qualità di un sistema universitario non bisogna tenere solamente conto dei costi e delle rette universitarie, ma anche della qualità della didattica e dei docenti, delle infrastrutture a disposizione degli studenti, della ricerca, o ancora delle opportunità lavorative in più offerte da una formazione universitaria. L'analisi dell'istruzione superiore come investimento non può essere altro che un'analisi costi-benefici, e se ci si sofferma anche solo rapidamente sui costi dell'università per studente in Italia, si può notare come questi non siano poi così bassi se confrontati con il resto d'Europa, dove anzi si collocano tra i più alti. Infatti, in Francia gli studenti pagano meno di €200 l'anno e in Germania meno di €120 l'anno per frequentare una laurea triennale, mentre in paesi come Svezia, Finlandia, Danimarca, Slovacchia o ancora Slovenia, le tasse universitarie sono addirittura nulle a qualsiasi livello di studio (OECD, 2020). Non solo le rette in Italia sono ben più elevate rispetto a quelle di molti altri paesi europei, ma negli ultimi anni hanno anche seguito una tendenza di crescita. Unione degli Universitari, un sindacato studentesco per gli studenti italiani operativo dal 1994, in un rapporto intitolato "Dieci anni sulle nostre spalle - Inchiesta sulle tasse universitarie 2017" ha infatti messo in evidenza la

crescita significativa delle rette universitarie e della contribuzione degli studenti e delle loro famiglie per il finanziamento delle università del Paese. Tra il 2005 e il 2015, infatti, vi è stato un aumento delle tasse medie a livello nazionale del 61%, per cui la tassa media per studente è passata da €755 nel 2005 a €1.250 nel 2015. Ci sono inoltre delle differenze significative a livello territoriale, in quanto a Nord, ad esempio, dove la tassazione era già più elevata rispetto al resto d'Italia, c'è stato un aumento del 43%, al Centro del 53% e al Sud, la zona più colpita dalla crescita delle tasse medie, l'aumento è stato di uno straordinario 96% in soli dieci anni, facendo lievitare le rette universitarie annue da €509 a €964. Ciò ha portato l'Italia alla posizione nella quale si trova oggi per la tassazione studentesca: il terzo paese in Europa con le rette universitarie più elevate (Unione degli Universitari, 2017).

Se si cerca di giustificare questo aumento delle tasse universitarie su scala nazionale, le ragioni non sono poi ben diverse da alcune delle risposte che si sono date alla lievitazione dei costi dell'università negli Stati Uniti, ovvero i gradualisti tagli al finanziamento pubblico degli atenei, in particolare a seguito della crisi economico-finanziaria del 2007/2008. Gli atenei italiani (sia statali che non statali ma legalmente riconosciuti) riposano infatti in gran parte per il loro funzionamento su finanziamenti pubblici, stanziati soprattutto tramite il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), che rappresenta la loro più importante fonte di entrata ed è attribuito annualmente a ciascun ateneo dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Tuttavia, importanti tagli alla spesa pubblica per l'università a partire dal 2008 hanno portato a una contrazione di questi fondi, costringendo le università ad aumentare le tasse universitarie e a riposare maggiormente sulla contribuzione studentesca. La tabella che segue (Figura 4.1) mostra infatti la progressiva diminuzione del FFO cui corrisponde un aumento delle entrate contributive delle università italiane sulle entrate totali (che dal 2000 al 2012 sono aumentate anche grazie a un maggior numero di iscrizioni da parte degli studenti). Secondo questi dati, il Fondo di Finanziamento Ordinario è passato dal rappresentare il 61,5% delle entrate totali delle università italiane al rappresentare il 53,5% del totale, mentre le entrate contributive (ovvero le tasse pagate annualmente dagli studenti e dalle loro famiglie) sono passate dall'11,0% al 14,0% (Banfi & Viesti, 2017).

Figura 4.1. Entrate delle università italiane (in miliardi di euro)

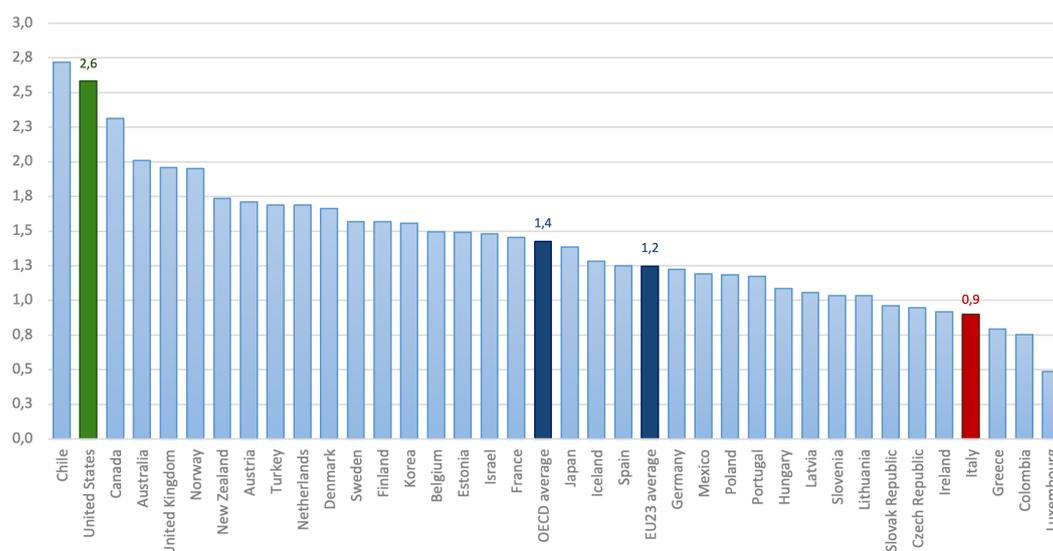
	FFO	FINALIZZATE DA MIUR	FINALIZZATE DA ALTRI SOGGETTI	CONTRIBUTIVE	ALTRE	TOTALE
2000	5,6	1,2	0,9	1,0	0,4	9,1
2004	6,5	1,0	1,5	1,4	0,6	11,0
2008	7,4	1,1	2,4	1,6	1,1	13,6
2012	6,9	1,1	2,3	1,8	0,8	12,9

Fonte: ANVUR (2014). Da: Banfi & Viesti (2017).

Dopo una prima contrazione dei finanziamenti pubblici all'istruzione superiore, in particolare a seguito della crisi del 2008 e prolungatasi fino al 2015 e che ha generato una diminuzione dell'8% delle

entrate tramite FFO, l'ammontare allocato agli atenei italiani ha ripreso a salire a partire dal 2016 e nel 2020 ha raggiunto la cifra di 7,8 miliardi di euro (AlmaLaurea, 2020; MIUR, 2021). Tuttavia, gli investimenti nell'istruzione superiore in Italia rimangono modesti, e il sottofinanziamento delle università è indice di un Paese che purtroppo non dà rilevanza sufficiente alla formazione dei giovani e al loro futuro. L'Italia, infatti, sacrificando la spesa pubblica destinata all'università, è diventata uno degli ultimi paesi al mondo per quanto riguarda la spesa rivolta all'istruzione superiore, in quanto ad oggi appena lo 0,9% del PIL italiano viene devoluto al finanziamento dell'istruzione superiore (Figura 4.2). Significativo è il confronto con gli Stati Uniti, che si collocano invece al secondo posto per la percentuale più elevata del PIL rivolta all'istruzione terziaria (2,6%), ma anche il confronto con la media dei paesi OCSE, pari all'1,4%, come evince dal rapporto annuale della Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico *Education at a Glance 2020* (OECD, 2020). L'OCSE rileva inoltre come il calo del finanziamento pubblico all'istruzione terziaria sia stato addirittura superiore rispetto alle dinamiche demografiche degli ultimi anni. Infatti, tra il 2010 e il 2016 vi è stato un calo delle iscrizioni a livello dell'istruzione universitaria dell'8%, mentre la contrazione della spesa pubblica in istruzione è stata pari al 9% (OECD, 2019). Questi dati aiutano senza dubbio a comprendere la bassa percentuale di laureati in Italia rispetto agli altri paesi sviluppati. La necessità di compensare il disinvestimento pubblico nell'istruzione superiore ha dunque portato le università, spesso sottocapitalizzate, a innalzare le tasse, e ciò ha generato tra il 2005 e il 2015 un aumento di più di 400 milioni di euro dei fondi alle università provenienti dalla contribuzione studentesca, secondo l'inchiesta dell'Unione degli Universitari (2017).

Figura 4.2. Spesa pubblica totale per l'istruzione superiore (in percentuale del PIL)



Fonte: OECD (2020).

Se l'università diventa sempre più costosa per gli studenti italiani, oltre al fatto che viene ostacolato l'accesso all'istruzione superiore per chi ha meno mezzi, bisogna considerare anche che il rischio che i costi dell'investimento in istruzione finiscano per superarne i benefici diventa sempre più

elevato, a meno che all'aumento delle tasse universitarie corrisponda anche un aumento della qualità dell'istruzione universitaria e dei ritorni da essa generati. Per questo motivo è bene interrogarsi sulla redditività dell'istruzione terziaria in Italia, anche perché la scarsità degli investimenti da parte dello Stato può sembrare veicolare un messaggio di scarso valore o interesse economico dell'università per l'Italia e per gli italiani, quando invece è tutto il contrario, in quanto una popolazione più istruita è più qualificata, più produttiva, più occupabile e ha esternalità positive per l'intero paese. Abbiati et al. (2017) si sono interrogati a tal proposito su quanto sia conveniente studiare e laurearsi in Italia, in particolare a seguito della riforma del sistema universitario che nel 2001 ha introdotto il modello 3+2. Uno dei punti di forza della loro analisi è che viene effettuata tenendo conto non soltanto dei ritorni economici e occupazionali, ma anche di tutti gli altri fattori menzionati nei capitoli precedenti e che concorrono al rischio dell'investimento in istruzione, come la rinuncia agli studi, il tempo necessario per laurearsi o ancora la diversità dei ritorni dell'investimento in base ai programmi frequentati. Bisogna ricordare che i ritorni dell'investimento in istruzione possono misurarsi soltanto su un arco temporale ampio, poiché si tratta di capire se nel lungo periodo laurearsi sia più conveniente rispetto a non laurearsi, quindi i rendimenti reali delle nuove lauree introdotte con questa riforma non sono ancora pienamente osservabili. Tuttavia, gli studiosi prevedono sin da adesso una redditività inferiore delle lauree del nuovo ordinamento rispetto a quelle del vecchio ordinamento. Gli elementi da considerare sono molteplici. Rispetto al sistema precedente, si lamenta la scarsità di contenuti professionalizzanti e l'eccesso di contenuti formativi delle lauree sia triennali che magistrali (in particolare in ambito umanistico e politico-sociale), la riduzione della selettività delle università e ancora l'inflazione dei voti assegnati, che riducono di conseguenza il valore delle lauree nel mercato del lavoro. Considerando anche l'aumento delle tasse universitarie, si deve però cercare di capire se il premio retributivo delle lauree riesca comunque a compensare i rischi e i costi dell'investimento. Attraverso le loro stime, Abbiati et al. (2017) affermano che i costi-opportunità dell'isciversi all'università portano l'investimento in istruzione a un saldo economico negativo nel breve periodo (a 4 anni dalla laurea): una laurea triennale porta in media a una perdita in termini di mancati guadagni di circa 20.000 euro e una laurea magistrale a una perdita di circa 50.000 euro. Se si tiene in considerazione anche la possibilità di ritardi nel percorso di studi, elemento che non si può non tenere in considerazione in quanto la percentuale di laureati di almeno un anno fuori corso nel 2019 era del 44,3% per tutti i corsi di studio (AlmaLaurea, 2020), si devono aggiungere 25.000 euro di perdite per una laurea triennale e 30.000 per una laurea magistrale per due anni aggiuntivi di studio. Come menzionato più volte, però, per valutare i ritorni dell'investimento in istruzione bisogna guardare ai dati del lungo periodo, e infatti simulando i redditi a 20 e 35 anni dalla laurea, gli studiosi affermano che i guadagni riescono a compensare i costi sostenuti per la formazione universitaria, in quanto a fine carriera (ovvero a 35 anni dalla laurea) si possono stimare dei guadagni tra 150.000 e 200.000 euro per i laureati. I redditi dei lavoratori laureati sono inoltre generalmente superiori a quelli dei lavoratori diplomati, e soprattutto si riscontra un aumento del differenziale retributivo tra laureati e

non al crescere dell'anzianità lavorativa, il che conferma che i maggiori ritorni dell'istruzione terziaria si hanno nel lungo periodo. A parità di anzianità lavorativa, infatti, un lavoratore laureato con un'anzianità lavorativa inferiore a 10 anni guadagna il 17,7% in più rispetto a un collega diplomato, ma fino al 46% in più rispetto a un collega diplomato se l'anzianità lavorativa supera i 20 anni. È evidente che oltre a permettere di guadagnare di più, una laurea sia anche una risorsa determinante per trovare più facilmente lavoro, e i numeri lo dimostrano. Il tasso di occupazione tra i laureati italiani tra i 25 e 64 anni è infatti pari all'81,4%, mentre tra i diplomati della stessa fascia di età è del 52,8%, cioè di quasi trenta punti in meno. Anche se negli ultimi anni c'è stato un calo del premio retributivo dei laureati (dal 21,2% nel 2014 al 20% nel 2017) e anche se il tasso di occupazione dei laureati tra 25 e 64 anni in Italia è di 5 punti inferiore rispetto alla media europea, investire in istruzione conviene (ISTAT, 2019, 2020). Ciò che mettono in evidenza Abbiati et al. (2017), però, è la grande differenza in termini di ritorni tra ciò che chiamano "lauree forti" e "lauree deboli". Le prime riguardano i settori tecnico-scientifici e sono generalmente più remunerative, oltre a offrire maggiori probabilità di inserimento occupazionale, mentre le seconde riguardano i settori umanistico-sociali e in relazione a esse le traiettorie di reddito sono più piatte e le probabilità di trovare lavoro più deboli. Per gli studiosi, dunque, la diversità tra i programmi di corso e soprattutto l'eterogeneità della redditività delle lauree portano a chiedersi non tanto *se* laurearsi, ma piuttosto *in cosa* laurearsi, data l'incertezza dell'investimento (Abbiati et al., 2017). Come emerge dal rapporto *University Report 2020* dell'Osservatorio Job Pricing (2020) "il 15% dei laureati italiani di qualsiasi livello è senza lavoro, e il 42,1% dei giovani laureati svolge oggi un lavoro per cui potrebbe essere sufficiente un livello di istruzione inferiore a quello posseduto.", e tra le cause di tale disoccupazione risulta sicuramente lo *skill mismatch* di cui si è parlato in precedenza, ovvero la mancata corrispondenza tra le competenze apprese all'università e quelle richieste dal mercato del lavoro.

Problematica è perciò la somma di un sistema universitario che anche se riformato non sembra riuscire a rispondere alle domande del mercato del lavoro, di lauree spesso poco remunerative o dalla redditività incerta, dell'aumento delle tasse universitarie che accentua le diseguaglianze regionali e della scarsità di investimenti da parte dello Stato nel settore dell'istruzione terziaria. Il disinvestimento pubblico nell'istruzione dei giovani da parte di uno Stato che investe appena lo 0,9% del PIL nell'università, oltre a rendere maggiormente difficile l'operato degli atenei italiani e il potenziamento del sistema universitario, come detto in precedenza può anche lanciare un messaggio di scarsa importanza dell'università, che si riflette poi sul valore che la società dà all'istruzione superiore. Lo scenario è dunque quello di un Paese che non investe a sufficienza nell'istruzione terziaria e nel futuro dei giovani, e senza dubbio questo aiuta a comprendere la bassa percentuale di laureati in Italia.

2. Proposte per un miglioramento dell'università italiana

Se le risorse provenienti dallo Stato italiano per finanziare gli atenei sono carenti, dato che nei capitoli precedenti si è illustrato il funzionamento del sistema universitario statunitense e si è mostrato

come gli Stati Uniti abbiano una delle percentuali più elevate di laureati al mondo, si potrebbe proporre come soluzione quella di allineare maggiormente il sistema universitario italiano al *modus operandi* di quello statunitense, ad esempio permettendo alle università di accumulare ricchezza tramite maggiori entrate derivanti dalla contribuzione studentesca e promuovendo il ricorso a prestiti per studenti per finanziare gli studi. Questo rappresenterebbe una possibile soluzione al problema della sottocapitalizzazione degli atenei italiani ma al contempo sarebbe un grande ostacolo per i futuri studenti e per le loro famiglie. Privatizzare le università, permetterle di operare come dei veri e propri *business* aumentando le rette a dismisura per generare profitti precluderebbe sicuramente l'accesso all'istruzione superiore a migliaia di giovani e porterebbe di conseguenza a un'accentuazione delle diseguaglianze sul territorio italiano, in particolare tra Nord e Sud, e per questo è un'ipotesi da escludere per rimediare ai problemi italiani. L'aumento dei costi dell'università e il ricorso all'indebitamento per gli studenti non sembrano essere una soluzione auspicabile, soprattutto quando ci si trova in un Paese dove si ha attualmente la possibilità di istruirsi a costi accessibili ma dove la percentuale di laureati rimane lo stesso debole. L'origine della scarsità di laureati in Italia, infatti, non è dovuta a un problema di costi dell'istruzione superiore, bensì a un problema di costi-opportunità: attualmente l'università italiana non sembra offrire sufficienti ritorni da riuscire a indurre i giovani a proseguire gli studi anziché lavorare dopo la maturità. Una delle problematiche dell'istruzione in Italia riguarda infatti i contenuti delle lauree, che non sono sufficientemente professionalizzanti o modellati in base alle richieste del mercato del lavoro, ma soprattutto è la difficoltà dei giovani nel trovare lavoro dopo la laurea a spingere molti a rinunciare all'università per guadagnare prima, a studiare all'estero oppure a trasferirsi all'estero dopo gli studi nella speranza di trovare maggiori opportunità lavorative. Si possono infatti ricordare l'elevato tasso di disoccupazione giovanile in Italia (nel 2021 pari al 31,6% rispetto alla media europea del 17,2%) e il tasso di giovani NEET (*Neither in Employment or Education or Training*) più elevato d'Europa (nel 2019 pari al 27,8% rispetto alla media europea del 16,4%), come rilevano i dati Eurostat (2021a, 2021b). Per questo motivo, una crescita delle tasse universitarie e il ricorso a prestiti per studenti non aiuterebbe il sistema universitario italiano, specie senza un previo miglioramento della qualità dell'offerta formativa ma soprattutto senza agire dal lato della domanda di lavoro per assicurare un impiego ai laureati. Aumentare le rette sposterebbe soltanto il rischio dell'investimento in istruzione sugli studenti, ma se questi appaiono ora poco disposti a investire nell'università italiana perché i ritorni dell'investimento sono spesso deboli o troppo incerti, lo sarebbero ancor meno se consapevoli di doversi fare carico di tutti i costi in caso di fallimento. Studiare senza avere la preoccupazione perenne di non riuscire a coprire le tasse universitarie o di doversi indebitare per farlo fortunatamente è molto più frequente in Italia rispetto a quanto accade negli Stati Uniti. Anche se, come si è detto prima, le rette italiane sono tra quelle più elevate in Europa, esse rimangono relativamente abbordabili, e il fatto di avere la possibilità di frequentare l'università anche soltanto per esperienza e cultura personale è un privilegio molto poco diffuso nella società statunitense. Tuttavia, se si parla di istruzione superiore come investimento nel

futuro e per le prospettive di carriera che offre, e non come un mezzo per arricchire il proprio bagaglio culturale, varie dovrebbero essere le riforme da apportare al sistema universitario in Italia.

Per tentare di migliorare il funzionamento del sistema universitario italiano, si dovrebbe innanzitutto combinare un aumento dei finanziamenti dello Stato italiano nell'istruzione superiore (e più in generale a tutti i livelli d'istruzione – dalla scuola primaria all'istruzione superiore), in quanto l'ammontare della spesa pubblica destinato all'istruzione è insufficiente se paragonato a quello dei paesi OCSE, a una riforma dell'offerta formativa delle università. L'aumento dei finanziamenti pubblici darebbe alle università maggiori risorse per poter operare e per migliorare la qualità della didattica: dai docenti e ricercatori (che a causa dei tagli ai finanziamenti hanno subito una contrazione del 16,6% tra il 2008 e 2018, secondo il rapporto di AlmaLaurea (2020)), alle infrastrutture e servizi a disposizione degli studenti, fino al livello di internazionalizzazione. Grazie a più finanziamenti, le università potrebbero anche dedicarsi a corsi di orientamento nelle scuole per far comprendere ai giovani l'importanza dell'istruzione superiore, e tramite concorsi e selezioni offrire borse di studio ai più meritevoli. Maggiori risorse permetterebbero agli atenei italiani di stare al passo con l'innovazione e aumenterebbero indubbiamente l'attrattiva e la competitività delle università italiane in Italia e all'estero. Oltre ai finanziamenti, però, uno dei grandi problemi riguarda la *performance* delle università italiane. Nei capitoli precedenti si è parlato di *accountability* istituzionale per le università statunitensi con l'obiettivo di legare maggiormente il successo dei laureati alle università che li formano. In Italia è difficile suggerire che gli atenei “paghino” in caso di insuccesso o disoccupazione dei loro laureati: le università sono sottocapitalizzate di partenza e il tasso di disoccupazione giovanile è troppo elevato. Quello che si può suggerire, però, è una accettazione del fatto che i contenuti delle lauree italiane siano troppo distanti da ciò che viene richiesto dal mercato del lavoro, e una conseguente modifica dell'offerta formativa delle università. Graziosi infatti parla della necessità di differenziare il sistema dell'istruzione superiore in Italia, avvicinandosi all'istruzione più professionalizzante come quella offerta dai *community college* americani, che offrono spesso competenze fruibili direttamente nel mercato del lavoro (Perotti, 2010). Terminare gli studi con un ampio bagaglio di conoscenze ma senza competenze concrete da far valere è purtroppo la realtà di molti studenti italiani provenienti dai settori più disparati e che devono rassegnarsi a imparare sul campo anche dopo aver studiato per anni. Guvenen (2018) afferma che per questo motivo al termine dell'università i giovani sono spesso disposti ad accettare redditi inferiori rispetto a quelli che si aspetterebbero di guadagnare in quanto neolaureati. In questo caso, dunque, ai mancati guadagni e alle tasse universitarie lungo la durata degli studi, si sommerebbero anche dei redditi inferiori a quanto auspicato, e questo non farebbe altro che ridurre i ritorni dell'università rispetto ai costi in crescita. Per diminuire i rischi dell'investimento in istruzione, dunque, le università dovrebbero operare guardando attentamente alle richieste del mercato del lavoro, per assicurarsi di formare futuri lavoratori con competenze immediatamente spendibili sul mercato. Inoltre, ciò che si può suggerire e in linea con il concetto di *accountability* istituzionale è una migliore e più efficiente ripartizione delle risorse

provenienti dai finanziamenti pubblici alle università. Come detto sopra, la principale fonte di entrate per le università italiane è data dal Fondo di Finanziamento Ordinario, una risorsa pubblica allocata annualmente a ogni ateneo dal MIUR. L'ammontare del FFO da assegnare a ogni università viene calcolato in base alle "spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica", e dal 2009 è stato deciso che una quota percentuale del FFO (la cosiddetta "quota premiale") sarebbe stata "ripartita tra le università in relazione alla qualità dell'offerta formativa e dei risultati dei processi formativi, alla qualità della ricerca scientifica, alla qualità, efficacia ed efficienza delle sedi didattiche", come si legge sul sito della Camera dei deputati (2021). Negli ultimi anni, la quota premiale ha assunto una importanza sempre maggiore: nel 2008 rappresentava lo 0% del FFO totale, nel 2010 il 10% e nel 2015 il 20% del FFO totale, secondo i dati del MIUR analizzati da Banfi & Viesti (2017). Gli stessi autori sottolineano però alcune problematiche nella modalità di allocazione delle quote premiali, il cui scopo era inizialmente quello di premiare gli atenei migliori. Banfi & Viesti affermano infatti che al posto di una ripartizione delle risorse in base alle *performance* e alla qualità delle università si è vista una ripartizione "basata su criteri storici, negoziazioni o indicatori di input, come il numero di studenti", o che si è dato un peso eccessivamente importante alla ricerca e al numero di pubblicazioni scientifiche rispetto alla didattica, il che ha spesso portato gli atenei a trascurare il loro scopo primario: garantire una buona qualità d'insegnamento. Dall'altro lato, emergono lo stesso problemi se ci si focalizza sull'aspetto della didattica. Infatti, se l'allocazione della quota premiale alle università dipende dal numero di laureati, dai loro crediti e dal tempo che questi impiegano per laurearsi, lo scopo delle università sarà quello di avere il maggior numero di laureati nel minor tempo possibile, e quindi saranno portate a ridurre la selettività dei corsi e la difficoltà degli esami, e più in generale ad abbassare la qualità della didattica (Banfi & Viesti, 2017; Perotti, 2010). Per questo motivo, si dovrebbe dare un peso uguale alla ricerca e alla didattica, ma soprattutto valutare l'allocazione della quota premiale basandosi sui rendimenti effettivi dell'investimento in istruzione, ovvero il tasso di occupazione dei neolaureati al termine dei loro studi. In questo modo, come si è suggerito anche nei capitoli riguardanti gli Stati Uniti, i finanziamenti pubblici premierebbero le università che garantiscono i maggiori rendimenti per i loro studenti nel lungo termine. Le università desiderose di ricevere maggiori fondi tramite la quota premiale sarebbero quindi maggiormente incentivate a elevare la qualità dell'insegnamento e a modellare i loro corsi in base alle richieste del mercato del lavoro, con lo scopo di minimizzare i rischi legati all'investimento in istruzione e di ridurre quanto possibile le probabilità di disoccupazione dei loro studenti.

Conclusion

L'obiettivo di questo elaborato è stato quello di gettare luce sul funzionamento del sistema universitario statunitense, in particolare sulle modalità di finanziamento dell'istruzione terziaria, sui rendimenti di una formazione universitaria negli Stati Uniti e sulle problematiche attuali che gli studenti e i *policymakers* devono affrontare. Le elevate rette universitarie sono una delle difficoltà più significative che si presentano agli studenti americani quando decidono di frequentare l'università, ma, nonostante ciò, gli Stati Uniti riescono a vantare una elevata percentuale di laureati, da fare invidia ad altri paesi sviluppati come l'Italia. Per cercare di rispondere alla crescita delle tasse universitarie, dovuta a tagli ai finanziamenti pubblici e al modo di funzionare delle università, lo Stato federale ha nel tempo implementato un programma di prestiti federali agli studenti, che permettono ai più di indebitarsi per finanziarsi gli studi, nella speranza che i rendimenti percepiti dal loro investimento in istruzione riescano a coprire e a sorpassare i costi. L'elevata percentuale di laureati è il segnale che i ritorni dell'istruzione universitaria negli Stati Uniti rimangono ancora positivi, come dimostrato dall'analisi dei dati del *College Scorecard*. Di conseguenza, il finanziamento dell'università tramite indebitamento si presenta come una valida modalità di funzionamento del sistema universitario statunitense, perché i benefici dell'istruzione riescono a compensarne i costi; ma questo non esclude l'esistenza di numerose e considerevoli criticità. Infatti, nonostante si possa affermare che la scelta di laurearsi sia in genere conveniente, poiché all'investimento in istruzione sono legati una moltitudine di fattori di rischio, non sempre tutti gli studenti riescono a fare del loro diploma di laurea un *asset* remunerativo, e l'indebitamento senza dubbio accresce le probabilità di incorrere in un investimento fallimentare. Tra i fattori che influenzano la redditività dell'investimento in istruzione sicuramente i più importanti sono le finanze dei neolaureati (e il loro livello di indebitamento) e la qualità della formazione universitaria ricevuta. Quest'ultimo aspetto è un punto problematico ma interessante da approfondire perché è sicuramente uno dei principali nodi da sciogliere della situazione attuale. Infatti, se gli studenti si indebitano o spendono migliaia di dollari per laurearsi ma questa laurea gli garantisce un lavoro migliore e un reddito più elevato, costi e benefici si compensano. Il problema emerge invece quando gli studenti pagano ma i ritorni non sono quelli auspicati.

Dal lato dell'indebitamento, come si è dimostrato, a causa dei costi crescenti sempre più studenti sono costretti a prendere in prestito somme elevate, e questo, sommato alla difficoltà nel rimborso del debito di centinaia di migliaia di studenti ha portato il debito studentesco statunitense al livello di oggi. I prestiti per studenti non solo costituiscono un ostacolo all'indipendenza finanziaria dei giovani lavoratori, ma rappresentano anche un freno ai consumi oltre che un importante rischio per lo Stato federale, che si è fatto negli anni creditore di milioni di studenti americani spesso privi di garanzie. Dato l'andamento esponenziale del debito studentesco, la cui crescita non sembra arrestarsi, alcuni studiosi sono portati a parlare di una "bolla del debito studentesco" in preda allo scoppio, ma come si è dimostrato, il rischio

che ciò accada è piuttosto debole, in quanto l'istruzione non è un bene tangibile che si può facilmente pignorare. Piuttosto, il peso del debito studentesco continuerà a farsi sentire e a gravare sui laureati, con un aumento degli interessi e quindi del debito totale finché questi non riusciranno a rimborsarlo o finché lo Stato non deciderà di cancellarlo.

Dal lato della qualità della formazione universitaria, invece, si è osservata l'eterogeneità nei rendimenti delle lauree in base al tipo di programma ma anche alla tipologia di istituzione frequentata. Sicuramente una grande differenza nei ritorni sia in termini economici che in termini occupazionali si ha tra lauree *STEM* o lauree professionalizzanti e lauree umanistiche, artistiche o letterarie, ma il rischio più elevato annesso a questa ultima tipologia di lauree in un certo senso può essere previsto e dunque è più facilmente misurabile prima dell'iscrizione all'università. Una delle problematiche più grandi, invece, riguarda gli istituti che sistematicamente forniscono pessimi risultati in termini di ritorni dei loro laureati ma non permettono di osservarli preventivamente, come nel caso delle università private *for-profit*. La scarsa qualità d'insegnamento presso queste università, che operano come *business* ai fini di accumulare ricchezza, non rispecchia affatto le migliaia di dollari che gli studenti pagano annualmente per potersi istruire e garantirsi opportunità future migliori, ma è difficile valutarlo a causa della mancanza di trasparenza nel sistema universitario statunitense. Il focus sui profitti anziché sulla qualità della didattica mette perciò a rischio maggiore di insolvenza gli studenti indebitati e più in generale rende più difficile ottenere dei ritorni sufficienti dall'investimento in istruzione.

Negli Stati Uniti le università riposano soprattutto sulla contribuzione studentesca per poter operare, e dati i continui tagli alla spesa pubblica, un significativo aumento dei finanziamenti federali e statali all'istruzione terziaria non sembra in programma. Di conseguenza, l'obiettivo di partenza diventa cercare di massimizzare i rendimenti dell'istruzione superiore tenendo invariati i costi. In altre parole, non abbassare i costi dell'università per eguagliarli alla qualità della didattica, ma migliorare la qualità della didattica e delle opportunità offerte per eguagliarla ai costi. Per questo motivo, dato che ad ora la responsabilità dell'investimento in istruzione riposa soprattutto sugli studenti, sulle loro famiglie e in parte sullo Stato, una delle politiche che appaiono maggiormente efficaci sarebbe quella dell'*accountability* istituzionale, che porterebbe a una condivisione del rischio tra studenti, Stato e università. Tenute maggiormente responsabili per l'*output* generato, le università sarebbero dunque portate a migliorare la qualità dei loro programmi per aumentare le prospettive economiche e occupazionali degli studenti, contribuendo parallelamente alla diminuzione dei rischi di insolvenza sui debiti universitari e al ridimensionamento dell'intero debito studentesco.

Bibliografia

- Abbiati, G., Assirelli, G., Azzolini, D., & Barone, C. (2017). L'università conviene? Un'analisi dei costi, dei rendimenti e dei rischi dell'investimento in istruzione universitaria nel sistema del 3+2. *FBK-IRVAPP Working Paper No. 2017-07*, 33.
- Akers, B. (2020). *A New Approach For Curbing College Tuition Inflation* (pag. 16). Manhattan Institute. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED608414.pdf>
- AlmaLaurea. (2020). *XXII Indagine (2020) — Profilo dei Laureati 2019*. Consorzio Universitario AlmaLaurea. <https://www.almalaurea.it/universita/profilo/profilo2019>
- American Student Assistance. (2015). *Life Delayed: The Impact of Student Debt on the Daily Lives of Young Americans*. https://www.canisius.edu/sites/default/files/*/life_delayed_12-2015_1.pdf
- Amir, E., Teslow, J., & Borders, C. (2020). *The MeasureOne Private Student Loan Report* (pag. 40). MeasureOne.
- Anthony, A., Page, L., & Seldin, A. (2016). In the Right Ballpark? Assessing the Accuracy of Net Price Calculators. *Journal of Student Financial Aid*, 46(2). <https://ir.library.louisville.edu/jsfa/vol46/iss2/3>
- Autor, D., Goldin, C., & Katz, L. F. (2020). *Extending the Race between Education and Technology*. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26705>
- Banfi, A., & Viesti, G. (2017). Il finanziamento delle università italiane (2008-2015). Una politica assai discutibile. *Scuola democratica*, 2/2017. <https://doi.org/10.12828/87591>
- Berube, A. (2010). The End of the American Graduation Initiative. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2010/03/23/the-end-of-the-american-graduation-initiative/>
- Board of Governors of the Federal Reserve System. (2019). *Mortgage Debt Outstanding*. Federal Reserve. <https://www.federalreserve.gov/data/mortoutstand/mortoutstand20191231.htm>
- Board of Governors of the Federal Reserve System. (2020). *Report on the Economic Well-Being of U.S. Households in 2019—May 2020*. Federal Reserve. <https://www.federalreserve.gov/publications/2020-economic-well-being-of-us-households-in-2019-student-loans-other-education-debt.htm>
- Board of Governors of the Federal Reserve System. (2021a). *Consumer Credit Outstanding (Levels)*. Federal Reserve. https://www.federalreserve.gov/releases/g19/HIST/cc_hist_memo_levels.html
- Board of Governors of the Federal Reserve System. (2021b). *Student Loans Owned and Securitized, Outstanding*. FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis; FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis. Consultato il 16 marzo 2021, da <https://fred.stlouisfed.org/series/SLOAS>
- Camera dei deputati. (2021). *Il Fondo per il finanziamento ordinario delle università*. Consultato il 26 aprile 2021, da https://temi.camera.it/leg18/post/il_fondo_per_il_finanziamento_ordinario_delle_universit_.html
- Canceling Student Loan Debt Is Poor Economic Stimulus*. (2020). Committee for a Responsible Federal Budget. <https://www.crfb.org/blogs/canceling-student-loan-debt-poor-economic-stimulus>

- Carlson, D. (2019). *Student Loan Solution: The Essential Guide for Understanding, Managing, and Paying Off your Student Debt*. Mango Publishing Group.
- Carnevale, A. P., Cheah, B., & Van Der Werf, M. (2019). *A First Try at ROI: Ranking 4,500 Colleges*. Georgetown University Center on Education and the Workforce. <https://cew.georgetown.edu/cew-reports/collegeroi/>
- Congressional Budget Office. (2020). *The Volume and Repayment of Federal Student Loans: 1995 to 2017*. Congress of the United States. <https://www.cbo.gov/publication/56754>
- Deloitte. (2018). *Significant risks facing higher education Taking an enterprise approach to risk management*. Deloitte Higher Education. <https://www2.deloitte.com/za/en/pages/public-sector/articles/significant-risks-facing-higher-education.html>
- Denning, J. T., & Jones, T. R. (2019). Maxed Out? The Effect of Larger Student Loan Limits on Borrowing and Education Outcomes. *Journal of Human Resources*, 0419. <https://doi.org/10.3368/jhr.56.4.0419-10167R1>
- Dynarski, S., & Scott-Clayton, J. (2013). Financial Aid Policy: Lessons from Research. *The Future of Children*, 23(1), 67–91. <https://doi.org/10.3386/w18710>
- Eurostat. (2021a). *Unemployment by sex and age—Monthly data*. Eurostat. Consultato il 26 aprile 2021, da https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_M__custom_861030/default/table?lang=en
- Eurostat. (2021b). *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*. Eurostat. Consultato il 26 aprile 2021, da https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training#Young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training
- Evans, B. J., & Nguyen, T. D. (2019). Monetary substitution of loans, earnings, and need-based aid in postsecondary education: The impact of Pell Grant eligibility. *Economics of Education Review*, 70, 1–19. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.02.004>
- Farrington, R. (2018). *Why The Student Loan Bubble Won't Burst*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/robertfarrington/2018/12/12/student-loan-bubble-wont-burst/>
- Federal Reserve Bank of New York. (2019). *Quarterly Report on Household Debt and Credit*. <https://www.newyorkfed.org/microeconomics/topics/student-debt>
- Federal Student Aid Office. (s.d.-a). *Federal Interest Rates and Fees*. Federal Student Aid. U.S. Department of Education. Consultato il 29 gennaio 2021, da <https://studentaid.gov/understand-aid/types/loans/interest-rates>
- Federal Student Aid Office. (s.d.-b). *Federal Versus Private Loans*. Federal Student Aid. U.S. Department of Education. Consultato il 29 gennaio 2021, da <https://studentaid.gov/understand-aid/types/loans/federal-vs-private>
- Federal Student Aid Office. (s.d.-c). *Income-Driven Repayment Plans*. Federal Student Aid. U.S. Department of Education. Consultato il 3 aprile 2021, da <https://studentaid.gov/manage-loans/repayment/plans/income-driven>
- Federal Student Aid Office. (s.d.-d). *Public Service Loan Forgiveness*. Federal Student Aid. U.S. Department of Education. Consultato il 3 aprile 2021, da <https://studentaid.gov/manage-loans/forgiveness-cancellation/public-service>

- Federal Student Aid Office. (s.d.-e). *Subsidized and Unsubsidized Loans*. Federal Student Aid. U.S. Department of Education. Consultato il 28 gennaio 2021, da <https://studentaid.gov/understand-aid/types/loans/subsidized-unsubsidized>
- Federal Student Aid Office. (s.d.-f). *Types of Financial Aid*. Federal Student Aid. U.S. Department of Education. Consultato il 23 febbraio 2021, da <https://studentaid.gov/understand-aid/types>
- Federal Student Aid Office. (s.d.-g). Federal Student Aid. U.S. Department of Education. Consultato il 23 febbraio 2021, da <https://studentaid.gov/about>
- For Profit Vs. Non Profit Colleges: All You Need to Know*. (2018). University of the People. <https://www.uopeople.edu/blog/for-profit-vs-non-profit-colleges-all-you-need-to-know/>
- Friedman, Z. (2020). *Student Loan Debt Statistics In 2020: A Record \$1.6 Trillion*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/zackfriedman/2020/02/03/student-loan-debt-statistics/?sh=1a872b91281f>
- Guvenen, F. (2018). *Stagnation in Lifetime Incomes: An Overview of Trends and Potential Causes*. The Hamilton Project. https://www.hamiltonproject.org/papers/stagnation_in_lifetime_incomes_an_overview_of_trends_and_potential_causes
- Idris, F., Hassan, Z., Ya'acob, A., Gill, S. K., & Awal, N. A. M. (2012). The Role of Education in Shaping Youth's National Identity. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 59, 443–450. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.09.299>
- Institute of International Education. (2020). *Open Doors 2020 Report on International Educational Exchange*. Open Doors. <https://opendoorsdata.org/annual-release/>
- International Monetary Fund. (2021). *World Economic Outlook (April 2021)*. IMF. <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO>
- ISTAT. (2019). *Differenziali retributivi in Italia. Anno 2017*. Istituto Nazionale di Statistica. <https://www.istat.it/it/files//2019/12/Differenziali-retributivi-in-Italia.pdf>
- ISTAT. (2020). *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali*. Istituto Nazionale di Statistica. <https://www.istat.it/it/files/2020/07/Livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali.pdf>
- Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. (2016). University funding and student funding: International comparisons. *Oxford Review of Economic Policy*, 32(4), 576–595. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw029>
- Kenny, S. (2018). Am I Eligible For Title IV Federal Student Aid? *Northwest Career College*. <https://www.northwestcareercollege.edu/blog/am-i-eligible-for-title-iv-federal-student-aid/>
- Kerr, E. (2020). What You'll Pay for an Online Bachelor's Degree. *US News & World Report*. <https://www.usnews.com/higher-education/online-education/articles/what-youll-pay-for-an-online-bachelors-degree>
- Liu, J. (2016). The Effects of Tuition and Student Loan Policies on College Outcomes and Lifetime Earnings. *Publicly Accessible Penn Dissertations*. <https://repository.upenn.edu/edissertations/1855>
- Looney, A., & Yannelis, C. (2020). How to Fix Federal Student Loan Programs. *Journal of Policy Analysis and Management*, 39(2), 540–547. <https://doi.org/10.1002/pam.22209>

- Lucca, D. O., Nadauld, T., & Shen, K. (2019). Credit Supply and the Rise in College Tuition: Evidence from the Expansion in Federal Student Aid Programs. *The Review of Financial Studies*, 32(2), 423–466. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhy069>
- Ma, J., Pender, M., & Libassi, C. (2020). *Trends in College Pricing and Student Aid 2020* (pagg. 1–51). College Board. <https://research.collegeboard.org/pdf/trends-college-pricing-student-aid-2020.pdf>
- Mezza, A., Ringo, D. R., & Sommer, K. (2019). *Can Student Loan Debt Explain Low Homeownership Rates for Young Adults?* Board of Governors of the Federal Reserve System (U.S.). <https://fedinprint.org/item/g00003/89162>
- Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca. (2021). *Portale dei dati dell’istruzione superiore*. USTAT MIUR. Consultato il 23 aprile 2021, da <http://ustat.miur.it/dati/>
- Mortgage Bankers Association. (2021). *Mortgage delinquency rate in the United States from 2000 to Q4 2020 [Graph]*. Statista. Consultato il 16 marzo 2021, da <https://www.statista.com/statistics/205959/us-mortgage-delinquency-rates-since-1990/>
- Naimon, J. P., Leonhardt, S., & Meehan, S. B. (2020). School Of Hard Knocks: Federal Student Loan Servicing And The Looming Federal Student Loan Crisis. *Administrative Law Review*, 72(2), p.259-303.
- National Science Board. (2020). *State Support for Higher Education per Full-Time Equivalent Student*. National Science Foundation. National Center for Science and Engineering Statistics (NCES). Consultato il 15 marzo 2021, da <https://nces.nsf.gov/indicators/states/indicator/state-support-for-higher-education-per-fte-student/table>
- NCES. (2019a). *Digest of Education Statistics—Average undergraduate tuition and fees and room and board rates charged for full-time students in degree-granting postsecondary institutions*. U.S. Department of Education. Institute of Education Sciences, National Center for Education Statistics. https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_330.10.asp?current=yes
- NCES. (2019b). *Digest of Education Statistics—Total fall enrollment in degree-granting postsecondary institutions*. Institute of Education Sciences. National Center for Education Statistics. https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_303.30.asp
- NCES. (2020a). *The Condition of Education—Postsecondary Education—Undergraduate Retention and Graduation Rates*. U.S. Department of Education. Institute of Education Sciences, National Center for Education Statistics. https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator_ctr.asp
- NCES. (2020b). *The Condition of Education—Economic Outcomes—Annual Earnings*. U.S. Department of Education. Institute of Education Sciences, National Center for Education Statistics. https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator_cba.asp
- NCES. (2020c). *The Condition of Education—Postsecondary Education—Price of Attending an Undergraduate Institution*. U.S. Department of Education. Institute of Education Sciences, National Center for Education Statistics. https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator_ctr.asp
- NCES. (2020d). *The Condition of Education—Postsecondary Students—Undergraduate Enrollment*. U.S. Department of Education. Institute of Education Sciences, National Center for Education Statistics. https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator_cha.asp
- NCES. (2020e). *Degree-granting postsecondary institutions, by control and level of institution: Selected years, 1949-50 through 2019-20*. U.S. Department of Education. Institute of Education Sciences, National Center

for Education Statistics; National Center for Education Statistics.
https://nces.ed.gov/programs/digest/d20/tables/dt20_317.10.asp?current=yes

- Obama, B. (2015). *Remarks at Pellissippi State Community College in Knoxville, Tennessee*. The American Presidency Project. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/09/remarks-president-americas-college-promise>
- OECD. (2019). *Education at a Glance 2019*. <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>
- OECD. (2020). *Education at a Glance 2020*. <https://doi.org/10.1787/69096873-en>
- OECD. (2021). *Population with tertiary education (indicator)*. <https://doi.org/10.1787/0b8f90e9-en>. Consultato il 13 febbraio 2021.
- Osservatorio Job Pricing. (2020). *University Report 2020*. https://jpcondivisi.s3-eu-west-1.amazonaws.com/Whitepaper-guide+e+altri+documenti+Up+to+date/University_Report.pdf
- Palmadessa, A. L. (2017). America's College Promise: Situating President Obama's Initiative in the History of Federal Higher Education Aid and Access Policy. *Community College Review*, 45(1), 52–70. <https://doi.org/10.1177/0091552116673710>
- Perna, L., Wright-Kim, J., & Jiang, N. (2019). Questioning the Calculations: Are Colleges Complying with Federal and Ethical Mandates for Providing Students with Estimated Costs? *All Penn AHEAD Papers*. https://repository.upenn.edu/ahead_papers/26
- Perotti, L. (2010). A. Graziosi, L'università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano. *Polis*, 2/2010. <https://doi.org/10.1424/32767>
- Quacquarelli Symonds. (2021). *QS World University Rankings 2021*. Top Universities. <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2021>
- Schak, J. O., Wong, N., Fung, A., & Ahlman, L. (2020). *Student Debt and the Class of 2019* (N. 15; Annual Report on Debt at Graduation). The Institute for College Access & Success. <https://ticas.org/wp-content/uploads/2020/10/classof2019.pdf>
- Scott, R. H., & Bloom, S. M. (2018). Is There a Student Loan–Debt Bubble? Not Yet, but Soon. *Challenge*, 61(3), 231–239. <https://doi.org/10.1080/05775132.2018.1469498>
- Smart Option Student Loan® for Undergraduate Students*. (s.d.). Sallie Mae. Consultato il 24 febbraio 2021, da <https://www.salliemae.com/student-loans/smart-option-student-loan/>
- Strohush, V., & Wanner, J. (2015). College Degree for Everyone? *International Advances in Economic Research*, 21(3), 261–273. <https://doi.org/10.1007/s11294-015-9527-y>
- StudyAssist Australian Government. (s.d.). *Loan repayment*. Australian Government; StudyAssist. Consultato il 5 aprile 2021, da <https://studyassist.gov.au/paying-back-your-loan/loan-repayment>
- Tamborini, C. R., Kim, C., & Sakamoto, A. (2015). Education and Lifetime Earnings in the United States. *Demography*, 52(4), 1383–1407. <https://doi.org/10.1007/s13524-015-0407-0>
- Ulbrich, T. R., & Kirk, L. M. (2017). It's Time to Broaden the Conversation About the Student Debt Crisis Beyond Rising Tuition Costs. *American Journal of Pharmaceutical Education*, 81(6), 1–5. <https://doi.org/10.5688/ajpe816101>

- Unione degli Universitari. (2017). *Dossier Tasse: Dieci anni sulle nostre spalle—Inchiesta sulle tasse universitarie 2017*. <https://www.unionedegliuniversitari.it/dossier-tasse-2017-universita-aperta/>
- United States Government Accountability Office. (2014). *Report to Congressional Committees. Federal Student Loans* (GAO-14-7). United States Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/assets/gao-14-7.pdf>
- U.S. Bureau of Labor Statistics. (2019). *Unemployment rates and earnings by educational attainment*. U.S. Department of Labor. <https://www.bls.gov/emp/chart-unemployment-earnings-education.htm>
- U.S. Census Bureau. (2020). *Educational Attainment in the United States*. The United States Census Bureau. <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2020/educational-attainment.html>
- U.S. Department of Education. (2018). *U.S. Department of Education Budget History Table: FY 1980—FY 2019*. U.S. Department of Education; US Department of Education (ED). <https://www2.ed.gov/about/overview/budget/history/edhistory.pdf>
- U.S. Department of Education College Scorecard. (s.d.). College Scorecard. Consultato il 31 marzo 2021, da https://collegescorecard.ed.gov/search/?page=0&sort=completion_rate:desc&toggle=institutions
- U.S. Senate Committee on Health, Education, Labor and Pensions. (2012). *For Profit Higher Education: The Failure to Safeguard the Federal Investment and Ensure Student Success*. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-112SPRT74931/pdf/CPRT-112SPRT74931.pdf>
- Usher, J. D. and A. (2018). Australia's student loan problem is a teachable moment for the U.S. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/research/australias-student-loan-problem-is-a-teachable-moment-for-the-u-s/>
- Webber, D. A. (2017). Risk-sharing and student loan policy: Consequences for students and institutions. *Economics of Education Review*, 57, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2016.12.007>
- Wilson, V. (2019). *Black unemployment is at least twice as high as white unemployment at the national level and in 14 states and the District of Columbia*. Economic Policy Institute. <https://www.epi.org/publication/valerie-figures-state-unemployment-by-race/>

Abstract

Today, the United States of America can boast many excellent universities with impressive rankings as well as a high percentage of college-educated Americans, but this does not prevent its higher education system from facing critical challenges such as the continuing rise of tuition fees, and, consequently, of student debt. This paper aims to shed light at the different ways of financing higher education in the United States, particularly through federal student loans, to analyze the motivations behind the current crisis and to suggest possible policy improvements to alleviate the burden of the current situation both on the students and on the Government.

One of the main goals of the U.S. administrations over the years has been to promote higher education, and the reasoning behind this was that a highly educated population would be able to maintain the country's economic supremacy long after WWII. The number of graduates has kept increasing for decades, and this has been reinforced by the rhetoric of many influential political leaders such as President Obama, who in 2015 announced a new public investment program (the American Graduation Initiative) whose purpose was to make the U.S. become the nation with "the highest proportion of college graduates in the world". Today, 49% of Americans between 25 and 64 years old have completed tertiary education, and this ranks the U.S. 11th among OECD countries. Federal and state investments in higher education throughout the years reflect the great importance of college and university for the U.S. Indeed, a college degree is often considered as a ticket to the middle class and as a way to climb the social ladder. Being educated can lead to a higher salary and employment rate, better career prospects and financial stability, as well as being a great contributor to the growth and prosperity of the country. These are some of the reasons why investing in a college degree is seen as worth it by so many Americans. Though going to university undoubtedly generates many benefits, the costs of graduating do not make higher education accessible to all. Certainly, tuition fees at a public university are lower than those at a private university (private non-profit colleges cost on average three times more than public colleges), but the cost of education in the United States still remains one of the highest in the world, making it difficult for many to afford a college degree. A constant rise in tuition fees over the last thirty years does not help with accessibility of tertiary education. In order to afford the costs of university, students with less means are able to turn to a variety of options such as scholarships, grants or student loans. Student borrowing is not rare in the U.S. Indeed, in 2019 62% of graduates from public and private non-profit colleges had taken out a student loan. Student loans can be disbursed both by private and federal (or state) institutions, and in order to support students the federal Government has created a special student loan program with lower and fixed interest rates and with a variety of other advantages that borrowers cannot get with private student loans. Unsurprisingly, more than 92% of total outstanding student loans are federal student loans, while the rest are private student loans.

Federal loan programs have greatly contributed to making university more accessible, but do not help with the rise in tuition fees, which has more than doubled in the last three decades both for public and private universities. Though measuring the exponential rise in the costs of the higher education system is not difficult, finding the causes behind such trend is more complex. Looking at the numbers of student enrollment, one can see that in the past fifty years, the number of students enrolled in higher education institutions has more than doubled, and has thus followed the same trend of college costs. This could be explained with the fact that universities need more funding and resources to be able to handle a growing demand from students and simultaneously maintain a certain level of the education they provide and represent. If higher education institutions accept more students, they will need to expand and will require new facilities and services as well as more faculty staff. This implicates the need for more funding, but as the surge in enrollment continued and spiked in the years following the 2007 financial crisis, public funding in higher education was met by drastic cuts. To operate, U.S. universities not only rely on tuition fees and donations from private entities, but they also heavily rely on public endowments. Therefore, budget cuts as a consequence to the Great Recession have gravely impacted universities' finances and have called for a rise in tuition fees. The response to higher costs has always been met with a parallel rise in student loans, which were promoted in the beginning of the '80s by President Reagan, who shifted public student assistance from being grant-based to loan-based. From then on, federal student loans became the primary source of federal support to higher education. The U.S. Department of Education started providing student loans with favorable terms and became creditor to millions of students in need, allowing them to graduate and postpone the payment of their tuition. The number of student loans has therefore continued to grow and in 2017 was double the amount of 1995, but as college costs have risen, the amount that students need to borrow has also seen a significant increase. This has been generated by legislative changes that have reduced the criteria for loan eligibility and raised the maximum amount that students can borrow through federal loan programs. According to some scholars, this credit expansion has been one of the causes for the rise in college tuition costs. The Bennett hypothesis indeed argues that by making loans more accessible to students, the Government has allowed students to borrow more and therefore bear higher costs, making it possible for universities to demand higher fees going well above inflation. Despite the fact that federal student loans have more favorable terms and are more flexible with their repayment, borrowing money in order to pay for college can turn out to be a poor choice and may end up aggravating the students' initial financial situation. Indeed, taking out a loan always implies that it will have to be reimbursed with interests, and over time those inevitably increase the total borrowed amount. The need to repay the loan means that for a certain period of time (10, 15 or 20 years), the borrower will have to prioritize this repayment over other types of spending. A student loan can hinder graduates' financial independence and make it more difficult for them to afford buying a house or a car, saving up for retirement, but also getting married or starting a family. Nevertheless, the link between student loans and such negative consequences both on individuals and on

the economy as a whole is complex and not entirely clear. Indeed, student debt reduces financial freedom, but it also simultaneously allows to get an education, which is a valuable asset in today's labor market. However, one must always consider that investing in education cannot be freed of risk, especially if a student loan is involved. Some scholars talk about education as an experience good or as a game of chance, meaning that the quality of the good in question is only measurable at the end of its fruition. Too often students enroll in college, pressured by parents, teachers or society, but do not take into account what their chosen college can offer them both during and after their studies. In doing so, students end up assessing the quality of their education only after having invested in it, and this could be problematic, as it could lead to difficulties in repaying student loans.

Total outstanding student loan debt has continued to rise and currently amounts to more than 1.71 trillion dollars, more than double the amount of ten years ago. Due to the high costs of university and the proportions of the U.S. student debt, one may think that the majority of U.S. graduates has tens of thousands of dollars in student debt, but in reality, more than 55% have a debt lower than \$20,000, while 10% have a debt higher than \$80,000. In addition, those who borrow large sums of money to finance their education usually study for professional degrees (such as medicine or law), which take longest to achieve but also offer high-paying jobs, thus reducing the risks of potentially defaulting on the loans. Indeed, the main issue with student debt is not necessarily its continuing growth nor the increase in the number of borrowers, but rather the default risk. The student loan market would function well if students borrowed to pay for college and paid back their debt after managing to find a high paying job through their degree, but unfortunately in many cases this ideal scenario does not occur. Many borrowers fail to reimburse their debt, and today the default risk on student loans is higher than for any other type of loan, even higher than mortgages or credit card loans. Intuitively, one may think that high levels of debt increase the chances of default, but that is not the case: two thirds of students in default are less than \$10,000 in debt. Students attending for-profit institutions have a higher chance of defaulting on their student loans compared to students attending public or private non-profit institutions. Additionally, the most vulnerable people in society are the most affected by the weight of student debt, therefore in some cases student loans result in a worsened financial situation for many. The issue is that federal student loans require no credit check nor underwriting to be taken out, so the U.S. Government has become creditor of an enormous amount of loans without guarantee. For this reason, some point out similarities between the current state of the student debt and the subprime mortgage crisis: default rates on student loans were at 9.1% in 2017 compared to 9.3% on mortgage loans between 2007 and 2010. The term "student loan bubble" is sometimes pronounced by journalists, but most economists deem the bursting of such bubble rather improbable, as education is an intangible good that cannot be foreclosed. Instead, scholars argue that the problem of student debt will persist overtime with its repercussions affecting future generations.

To have a complete picture of the current situation of the U.S. higher education system, one must not only focus on the rising tuition fees and student debt, but one must also look at the returns of higher education in order to understand whether college is still worth the investment. It is certainly true that graduates have many advantages in terms of earnings and employment when compared to those who only possess a high school diploma, so if the costs of a degree were high but the returns were also considerable, no issues would arise, even in terms of loan repayment. However, if the returns were insufficient, the benefits coming from a university degree would be scarce. Data shows that while tuition fees have kept increasing, graduate median earnings of young adults have remained stagnant, so this could be a potential indicator of how extremely high tuition fees are making university increasingly less appealing for young students. However, a university degree is an investment that yields significant results in the long term, so merely focusing on the earnings of young adults is not sufficient to conclude that college is not a worthy investment. Analyzing the data from the College Scorecard, an online platform of the U.S. Government where students can find information concerning tuition fees, graduation and employment rates, borrowing amounts and default rates for more than 4,500 colleges in the U.S., researchers from Georgetown University have concluded that in spite of all the risks involved, college is worthy of investment as it leads to significant benefits, especially in the long run. There are also some differences in terms of the return of investment (ROI) based on the type of institution. In the short term, public colleges lead to higher returns, as the costs are lower, while private non-profit colleges lead to the highest returns in the long term, even though they cost more. For their part, private for-profit colleges have expensive tuition fees but generate low returns both in the short and long term, and therefore represent a poor investment choice. Spending tens of thousands of dollars for a degree that does not pay off but instead puts graduates in a worse financial situation than if they chose to work immediately after finishing high school is undoubtedly frustrating and has probably fueled a gradual increase in skepticism about the worth of tertiary education. Several cases of graduates struggling to repay their debt or earning less than their peers with no college degree prove that what has always been presented as a golden ticket to the middle class not always generates positive returns. There is indeed an enormous difference between college degrees and types of universities, but the conveyed message that university is always worth it because it will lead to economic growth and prosperity does not mention that. Therefore, many students and their families may decide to invest in any kind of higher education without necessarily looking at the true returns of the college they choose. This is also made possible by a general lack of transparency in the higher education system in terms of costs and pricing but also occupational outcomes of graduates. The College Scorecard and federal laws mandating the implementation of a Net Price Calculator (NPC) on each university's website that helps students estimate the total tuition fees and potential federal financial aid have tried solving this issue, but are not sufficient. Many colleges often publish outdated, misleading or incomplete information, making it extremely difficult for students to evaluate the cost and the benefits of the degree they are interested in pursuing. In addition to the lack of transparency in pricing,

the quality of teaching and the chosen degree program also have a key role in determining the success or failure of an investment in education. Today, the growth of alternative models of education such as online courses is sometimes problematic, because they present themselves as a potential solution to the high costs of universities and as an accessible way for students with personal or geographical limitations to get a degree, but often lack in quality and can penalize graduates' employability, as the value of an online degree is usually lower than that of a traditional degree.

In attempting to find a solution to the problem of student debt, many are the proposed policies. Some argue that the main issue to tackle are the rising costs of tuition, and therefore suggest making university free or at least less expensive. Those who are in favor of free tuition recognize that education is a valuable resource that not only contributes to improving graduates' quality of life but also generates economic, social and political development, and thus argue that education should be made accessible to everyone. With the American Graduation Initiative, President Obama aimed to provide two years of free education at any community college in the U.S. for those without means but willing to get an education. Another suggested solution, which would operate directly on student debt, is debt forgiveness. Today, the most important program which allows for a student debt to be forgiven after a certain amount of time is the Public Loan Forgiveness Program, though many criticize its complexity, which makes it difficult for borrowers to apply and to have their loans forgiven. Another issue with student debt cancellation comes with the fact that a small percentage of borrowers represents almost half of the total outstanding student debt, but those who borrow a lot usually have less difficulty in repaying their loans because they will likely land a high-paying job. Therefore, forgiving thousands of dollars in debt for such graduates would not be necessary, but it would cost the Government a lot of money, which could be better used by forgiving small amounts of debt for those truly in need. Instead of focusing on debt forgiveness, many scholars suggest focusing on income-driven repayment plans (IDR), where the monthly repayment of the loan is calculated as a fixed percentage (often around 10%) of the perceived income. Compared to standard repayment plans, where the standard reimbursement period is of 10 years and the monthly rate is fixed before taking out the loan, IDR plans help borrowers reduce the risk of defaulting on their loans and give them more flexibility in terms of the reimbursement period, although it must be noted that interest will still accrue if one decides to repay the loan in more than 10 years. Income-driven repayment plans are also popular in Australia, where tuition fees are quite high and student loans are frequent. There, however, and unlike in the U.S., the monthly repayment amount is calculated on the basis of a progressive system, through a percentage of the perceived income that increases or decreases based on the perceived income. Therefore, those who earn below the compulsory repayment threshold do not need to make any repayments, while those who earn sufficiently will repay between 1% and 10% of their income. This creates a progressive debt repayment system that facilitates repayment, minimizes default risks and staves off the growth of a student debt crisis. Though helping borrowers with their repayment undoubtedly will help reduce the total outstanding student debt, what should be worked towards is improving the quality

of today's higher education institutions. Many scholars indeed believe that the cause of today's student debt crisis in the U.S. is the ongoing expansion of low-quality programs alongside a growing indebtedness by students to attend such programs with poor economic outcomes. To address this situation, they suggest implementing stronger institutional accountability, which would mean holding universities accountable for the success or failure of their graduates in the labor market, for example by making them pay for a portion of the defaulted loan. However, before this, the Government should stop allocating resources to these poor-performing institutions and give endowments only to universities with high success rates. In addition, the Government should also stop giving out loans to students for them to enroll in universities which will systematically fail them, because by doing so it is exposing students to a higher default risk. Therefore, universities should be held responsible for the quality of the education they provide, but also for the information they publish on their websites, which means they should be sanctioned in case they lacked an NPC or they published incomplete or misleading information that could make it difficult for students to thoroughly carry out a cost-benefit analysis before enrolling. This would allow for a general improvement of the quality of the higher education system in the U.S., as the goals of students and institutions – i.e., working towards the success of graduates in the labor market and maximizing the returns on the investments in education – would be inevitably tied together.

In the final chapter of this paper, the U.S. higher education system will be compared to the Italian system in order to highlight the various differences between the two and to find some suggestions to improve the current state of tertiary education in Italy. Compared to the U.S., whose population with a tertiary education reaches almost 50% of the total population, in Italy hardly 20% of people between 25 and 64 years old have some sort of higher education degree. This lack of graduates can be seen as unexpected since university in Italy costs significantly less compared to the U.S. and since high tuition fees have been recognized as being a barrier to many students eager to get a higher education. The low costs of Italian universities are beneficial to students (who do not have to borrow and go into debt to finance their studies), to students' families (who do not need to save money and set up a college trust fund) and also to the economy, as there are less restrictions on consumption and less probabilities of indebtedness. Taking out a student loan is indeed quite rare for Italian students, who can afford to graduate college paying five times less than their American peers. However, even though tuition fees are drastically lower in Italy compared to the U.S., if compared to the rest of Europe Italy actually has some of the highest tuition fees of the continent. In Italy students pay on average less than \$2.000 a year, while in countries such as Sweden, Finland or Denmark, tuition fees amount to \$0. Not only are the costs of university in Italy higher than most European countries, but they are also increasing over time. Indeed, between 2005 and 2015 tuition fees have increased nationally by 61%. When trying to justify such a trend, the reasons that come up are quite similar to what happened in the U.S., meaning the gradual budget cuts following the 2007 financial crisis. This has severely impacted the revenue of Italian higher education institutions, which heavily rely on public funding such as the *Fondo di Finanziamento*

Ordinario (FFO) and which were therefore obliged to increase their tuition fees to continue operating. Even though public funding in higher education has increased since 2015, experts unanimously agree that it still remains insufficient, as Italy has become one of the last countries in the world in terms of the percentage of GDP destined to financing tertiary education. Indeed, Italy spends a mere 0.9% of its GDP in higher education, while the U.S. spend 2.6% and the OECD average is 1.4%. A lack of investment in higher education from the Italian Government, in addition to increased tuition fees, undoubtedly discourages students from enrolling in a university program and thus contributes to the low percentage of graduates of the country.

If university becomes more expensive for students, it is interesting to analyze the returns of investing in higher education in Italy. Today, Italian degrees lack professionalizing content and focus excessively on the general learning abilities of the students, but scholars also lament less selectivity and an inflation in grades, which reduce the attractiveness of a degree for employers. On the positive side, a degree can usually lead to higher chances of employment and higher earnings, particularly in the long run (as youth unemployment in Italy is quite high even for graduates). Still, return on investment in higher education in Italy is often scarce and uncertain, public investment in tertiary education remains lacking and Italian graduates remain too few. Having looked at the *modus operandi* of the U.S. higher education system, one could suggest allowing universities to charge students more in order to solve their undercapitalization. With higher tuition fees, students could eventually take out student loans and reimburse them later on. This does not seem like a plausible solution for Italy: increasing tuition fees would give more resources to institutions but would do nothing but further discourage students from going to university, since the costs would be higher but the benefits would remain unvaried. To help the current state of the Italian university system, there should be a combination of an increase in public investment in higher education and of a reform of the educational offer, which lacks teaching of practical and professional skills that graduates can directly use in the workplace. With more government funding, Italian universities could improve their quality of teaching and keep pace with technology and innovation, which would significantly impact the universities' attractiveness domestically and overseas. Having extensively discussed the topic of institutional accountability for the U.S. higher education system, holding Italian universities accountable for their performance could also help improve the current situation. If these institutions do not provide their students with the skills and knowledge that the labor market demands, they should not be heavily subsidized by State funding. Public funds should indeed be attributed according to specific criteria which would reward universities with the best outcomes in terms of student employment and earnings and penalize universities failing their students. Ideally, this would incentivize universities to improve the quality of their tuition and to adapt their educational offerings according to labor market demands, making university more attractive for young Italians eager to invest in their future.