



NOTA INFORMATIVA

Prestiti formativi

Uno sguardo ai programmi di prestiti per l'istruzione e la formazione in 33 paesi rivela alcuni esempi di buone prassi in termini di messa a punto ed attuazione

Un programma di prestiti valido deve puntare all'equilibrio tra costi e copertura. Se i prestiti costano troppo, nessuno vi accederà. I governi non sono banche, ma erogano o finanziano prestiti per molte finalità, tra cui istruzione e formazione. Anche i governi devono perseguire tale equilibrio.

Il Cedefop ha condotto un'indagine ⁽¹⁾ su 35 programmi di prestiti per l'istruzione e la formazione in Europa ⁽²⁾ e ne ha esaminato la struttura e i risultati conseguiti. Benché non sia possibile identificare un programma ideale, emergono in ogni caso caratteristiche interessanti che possono costituire delle linee guida per identificare un programma valido di prestiti per l'istruzione e la formazione.

Nozioni di base sui prestiti

Uno sguardo ai programmi di prestiti per l'istruzione e la formazione rivela che i paesi compiono scelte diverse in termini di livelli e tipologie di istruzione e formazione coinvolti (tabella 1). 32 dei 35 programmi oggetto dell'indagine erogano prestiti per l'istruzione superiore. Tuttavia, nella maggior parte dei paesi i programmi che concedono prestiti per l'istruzione superiore sostengono anche altre tipologie e livelli di apprendimento. Altri paesi, quali Germania, Polonia, Paesi Bassi e Regno Unito, dispongono di due o tre programmi. Non esistono programmi di prestiti mirati esclusivamente all'istruzione secondaria superiore o all'istruzione e formazione professionale (IFP), ma 11 dei 35 programmi prevedono prestiti per questo livello e tipologia di apprendimento, mentre 10 dei 35 programmi erogano finanziamenti per la formazione continua.

Questa modalità di copertura si spiega in una certa misura con riferimento al costo sostenuto dagli studenti e al livello di apprendimento. La più ampia disponibilità di prestiti per l'istruzione superiore rispecchia l'esistenza in molti paesi europei di tasse universitarie, mentre le tasse scolastiche per gli studenti delle scuole secondarie superiori – sia di istruzione generale, sia di IFP – sono molto meno comuni. A questo livello i costi sono solitamente coperti dai governi e dalle imprese e viene pertanto meno la necessità

di finanziamenti. I programmi di prestiti pubblici per l'IFP sono meno numerosi, in quanto tale formazione è spesso specifica per una determinata professione; se ne deduce che i governi considerano la formazione specializzata una responsabilità delle imprese o dei singoli.

La maggior parte dei programmi (27 su 35) prevede termini di rimborso amministrativamente semplici (tipo mutuo), con una rata fissa versata ad intervalli di tempo prestabiliti e una durata specifica. Gli altri otto Paesi prevedono procedure più complesse dal punto di vista amministrativo e una correlazione tra rata e reddito. Dei 35 programmi di prestiti esaminati, 22 sono definiti pubblici. Gli altri 13 sono gestiti da un istituto privato o indipendente che si assume il rischio finanziario maggiore, mentre oltre il 50% dei fondi proviene da fonti private. Anche gli istituti finanziari sono coinvolti nella maggior parte dei programmi di prestiti pubblici.

La maggior parte dei programmi di prestiti è tesa a incoraggiare la partecipazione all'istruzione e alla formazione in generale. Alcuni programmi, come accade ad esempio in Svezia, si propongono anche di rendere più equo l'accesso all'apprendimento, rendendo l'istruzione e la formazione più appetibili per i gruppi caratterizzati da minore partecipazione, quali le persone non qualificate, oppure meno abbienti e che temono di indebitarsi.

Le somme massime che gli studenti possono richiedere variano in base al tenore e del costo della vita nei 33 paesi europei. Gli importi vanno dai 39 EUR/mese della ex Repubblica iugoslava di Macedonia (FYROM) ai 1875 EUR al mese di Cipro. Anche i tassi d'interesse medi variano dall'1% dell'Islanda al 10,5% della Grecia. Circa la metà dei finanziamenti è a tasso d'interesse variabile, mentre gli altri sono a tasso fisso per l'intera durata del prestito.

Benché 28 dei 35 programmi offrano prestiti a studenti stranieri, essi sono quasi sempre soggetti a condizioni di accesso più restrittive. Ad esempio, in alcuni casi viene ad esempio richiesto agli studenti stranieri il permesso di soggiorno – e quindi di aver trascorso un periodo di tempo minimo nel paese in questione – oppure di essere un familiare di un cittadino del paese ospitante, o di offrire qualche altra garanzia aggiuntiva per il prestito.

⁽¹⁾ Indagine condotta tra gestori di programmi di prestiti, esperti di finanziamenti all'IFP e altre importanti parti in causa nazionali. L'indagine è stata realizzata tra marzo e ottobre 2010

⁽²⁾ I 27 paesi membri dell'Unione europea, la Croazia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, l'Islanda, il Lichtenstein, la Norvegia e la Turchia

Tabella 1. Programmi di prestiti per tipologia e livello di istruzione e formazione

Paese	Livello di istruzione
Bulgaria, *Cipro, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna (Catalogna), Islanda, FYROM, Francia	Istruzione superiore
Germania, Ungheria, Polonia	Istruzione superiore Istruzione e formazione professionale continue
Austria, Estonia, Turchia	Istruzione e formazione postsecondaria (non terziaria) Istruzione superiore
Regno Unito	Istruzione e formazione secondaria superiore Istruzione superiore Istruzione e formazione professionale continue
Belgio (Vallonia), Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Grecia	Istruzione e formazione secondaria superiore Istruzione e formazione postsecondaria (non terziaria) Istruzione superiore
Croazia, Liechtenstein, Malta, Norvegia, Svezia	Istruzione e formazione secondaria superiore Istruzione e formazione postsecondaria (non terziaria) Istruzione superiore Istruzione e formazione professionale continue
Repubblica ceca, Irlanda, Romania	Nessun programma di prestiti per istruzione e formazione

* Nessun coinvolgimento pubblico nei programmi di prestiti

Su 35 programmi, 29 offrono finanziamenti per studiare all'estero. Tutti i programmi, tranne sette, impongono tuttavia condizioni di prestito più severe per studiare in un altro paese. Ad esempio, si richiede che il corso sia accreditato o frequentato come parte di un piano di istruzione e formazione nazionale.

In cinque paesi l'entità del prestito è diversa a seconda che la sede dell'apprendimento sia nazionale o estera. In Lettonia, Lituania, Paesi Bassi e Finlandia gli importi dei prestiti per gli studenti che vogliono studiare all'estero sono fissi. La Svezia eroga finanziamenti che variano in base al costo della vita del paese in cui lo studente desidera studiare. Tuttavia, in termini concreti i prestiti agevolano raramente la mobilità ai fini dell'apprendimento.

Programmi estesi e marginali

Per raccogliere maggiori informazioni sulle diverse tipologie di prestiti per l'istruzione e la formazione, sono stati selezionati e analizzati nel dettaglio 12 programmi (tabella 2), definiti come:

Estesi: operano su larga scala e ne usufruiscono molti utenti, presentano un tasso di sottoscrizione elevato e tendono ad avere un impatto nazionale significativo su singoli utenti e/o aziende; oppure

Marginali: non incidono significativamente a livello nazionale in quanto, a titolo di esempio, sono mirati a gruppi di nicchia.

Dall'analisi sono emersi alcuni fattori in grado di influenzare l'efficacia degli schemi di finanziamento dell'istruzione e la formazione previsti nei diversi Paesi

Condizioni di rimborso dei prestiti

I programmi di prestiti per l'istruzione e la formazione con termini di rimborso flessibili sono più appetibili per tutte le tipologie di utenti. Possono inoltre rivelarsi particolarmente utili per chi ha un reddito limitato o mostra una certa riluttanza a contrarre debiti.

Esistono molti tipi di rimborsi flessibili. Possono essere correlati al reddito, prevedere salvaguardie integrate per i grandi eventi, la possibilità di rimborsare il prestito in un periodo più breve o più lungo e periodi di grazia.

Lo svantaggio dei prestiti che prevedono un rimborso flessibile è che risultano più costosi per i governi. I periodi di rimborso sono solitamente più lunghi rispetto ai prestiti con rate di rimborso fisse, normalmente a frequenza mensile. Per alcuni programmi di prestiti, ad esempio in Svezia e nel Regno Unito, il programma di rimborso non inizia finché il beneficiario non ha raggiunto un determinato livello di reddito. I programmi di rimborso flessibile sono inoltre più costosi da gestire, in quanto la loro attuazione efficace presuppone determinate capacità e competenze.

Tuttavia, i programmi convenzionali (tipo mutuo) possono anche essere modificati in modo tale da non incidere eccessivamente sull'onere amministrativo, ridurre le insolvenze, aumentare l'adesione e migliorare l'impatto. Le rate del prestito potrebbero aumentare gradualmente per ridurre gli oneri nei primi anni della carriera del mutuatario. Inoltre, il pagamento delle rate potrebbe essere posticipato per superare alcune difficoltà temporanee.

Tabella 2. **Programmi di prestiti per l'istruzione e la formazione selezionati**

Paese	Programma di prestiti	Rimborsi	Pubblico	Privato
Finlandia	Prestito per studenti	Convenzionale (tipo mutuo)	X	
Ungheria	Prestito per studenti	Vincolato al reddito/ibrido		X
Paesi Bassi	Finanziamento pubblico per studenti	Vincolato al reddito/ibrido	X	
Svezia	Prestito di studio	Vincolato al reddito/ibrido	X	
Regno Unito	Prestito per studenti	Vincolato al reddito/ibrido	X	
Austria	Prestito di risparmio immobiliare per il finanziamento dell'istruzione	Convenzionale (tipo mutuo)		X
Francia	Prestiti garantiti dallo Stato	Convenzionale (tipo mutuo)	X	
Paesi Bassi	Prestiti bancari privati	Convenzionale (tipo mutuo)		X
Polonia	Prestito per la formazione del fondo dei lavoratori	Convenzionale (tipo mutuo)	X	
Polonia	Prestito per studenti e programma di crediti	Convenzionale (tipo mutuo)	X	
Regno Unito	Prestito per lo sviluppo della carriera e della professione	Convenzionale (tipo mutuo)		X
Regno Unito	Prestito <i>Kent Community Learning Fund</i>	Convenzionale (tipo mutuo)		X

Le sovvenzioni pubbliche rendono i prestiti più appetibili per i mutuatari. Le sovvenzioni possono essere dirette, ad esempio prestiti con tassi di interesse al di sotto del livello di mercato o addirittura nulli. Tra le sovvenzioni dirette si annoverano inoltre periodi di grazia per i rimborsi o addirittura la cancellazione del prestito. Le sovvenzioni indirette si presentano solitamente sotto forma di una garanzia pubblica che riduce il rischio del prestatore.

Tuttavia, le sovvenzioni generali per i programmi di prestiti pubblici, segnatamente quelle garantite a tutti, possono costituire un'altra fonte di costi per i governi. Sovvenzioni generali troppo elevate o facilmente accessibili potrebbero per accrescere il cosiddetto 'deadweight effect', ovvero finanziare persone che avrebbero comunque preso parte all'istruzione e alla formazione anche in assenza del prestito. Sussiste inoltre il rischio che le somme siano utilizzate per finalità diverse da quelle previste dagli ideatori del prestito. Anche le garanzie pubbliche presentano svantaggi, in quanto spostano il problema dell'insolvenza dal mutuatario alle casse pubbliche.

I costi elevati, il mancato raggiungimento del target dei beneficiari e il rischio di abusi o di 'deadweight' tendono a compromettere la riuscita dei programmi di prestito. Di conseguenza, al momento di decidere il livello delle sovvenzioni, i governi hanno tutte le ragioni di adottare un atteggiamento di prudenza finanziaria per minimizzare tali rischi. Le sovvenzioni ai programmi di prestiti dovrebbero essere accuratamente mirate al fine di favorire, ad esempio, gli studenti svantaggiati bisognosi di sostegno.

Il ruolo degli istituti finanziari

Il coinvolgimento degli istituti finanziari presenta alcuni vantaggi. L'indagine ha evidenziato tassi di insolvenza più bassi nel caso di programmi gestiti da istituti privati. Anche i costi amministrativi appaiono inferiori per i programmi su piccola scala, privati, con periodi di rimborso brevi e tassi di interesse elevati.

Gli istituti finanziari svolgono un ruolo prettamente operativo nella maggior parte dei programmi pubblici e si occupano di gestire i fondi, di erogare i prestiti, di riscuotere i rimborsi e di assistere i clienti con difficoltà temporanee a rispettare le scadenze delle rate. Tuttavia, occorre definire con precisione il coinvolgimento di istituti finanziari orientati al profitto nei programmi di prestiti pubblici.

Programmi di prestiti correlati ad altri programmi e politiche

I prestiti per l'istruzione e la formazione, soprattutto quelli estesi, hanno maggiori probabilità di conseguire risultati migliori se sono correlati ad altri programmi di finanziamento. Andrebbero tuttavia definiti con chiarezza gli obiettivi dei diversi meccanismi di finanziamento e i loro rispettivi ruoli.

A titolo di esempio, la Svezia e la Finlandia collegano i prestiti per l'istruzione e la formazione a borse di studio, per renderli più appetibili ed efficaci e per meglio sostenere le persone svantaggiate. In Austria, i prestiti per l'istruzione e la formazione sono correlati a programmi di risparmio.

La concessione di prestiti andrebbe coordinata ad altre politiche di più ampio respiro, ad esempio il sistema fiscale. In Finlandia i prestiti per l'istruzione e la formazione sono

correlati a incentivi fiscali, mentre nel Regno Unito le autorità fiscali concorrono alla riscossione dei rimborsi.

Gli enti di beneficenza andrebbero incoraggiati a sostenere programmi marginali mirati a gruppi specifici impossibilitati ad accedere a fonti di finanziamento pubbliche o commerciali. Un programma oggetto dell'indagine, il Kent Community Learning Fund nel Regno Unito, è un esempio di questo approccio.

Come ricordato poc'anzi, le condizioni dei programmi di prestiti nazionali spesso non tengono conto delle esigenze degli studenti stranieri o degli studenti locali che desiderano studiare all'estero. Un programma paneuropeo di prestiti per l'istruzione e la formazione, adeguatamente mirato, potrebbe rappresentare una soluzione praticabile per sostenere la mobilità degli studenti. Tale programma potrebbe coinvolgere donatori internazionali quali la Banca europea degli investimenti, che ha già partecipato a progetti pilota in alcuni paesi.

Flessibile e semplice, appetibile e mirato

Da quanto emerso appare chiaramente che un programma efficace di prestiti per l'istruzione e la formazione dev'essere flessibile e semplice, nonché appetibile e mirato. Sulla buona riuscita di un programma incideranno le condizioni di contesto nazionali, tra cui le capacità amministrative e il grado di sofisticazione e di disponibilità degli istituti finanziari. A questo si aggiungono politiche efficaci di comunicazione e informazione dirette ai potenziali utenti, nonché un monitoraggio e una valutazione puntuali.

Dall'indagine si evince che i paesi hanno sperimentato diversi approcci per assicurare la copertura finanziaria dei programmi. Pur non esistendo un unico modello ideale per i prestiti per l'istruzione e la formazione, è in ogni caso possibile individuare alcuni principi basilari di "buone prassi" per la loro messa a punto e attuazione (riquadro 1).

Tra i programmi di prestiti per l'istruzione e la formazione esaminati, quelli considerati efficaci erano appetibili per gli studenti, efficienti da gestire in termini di costi e in grado di contribuire alle prospettive occupazionali dei partecipanti. Nella maggior parte dei casi, tali programmi offrivano condizioni di rimborso favorevoli, erano gestiti da istituti con competenze finanziarie ed erano correlati ad altri programmi di finanziamento e condivisione dei costi. I programmi estesi con sovvenzioni pubbliche modeste godono presumibilmente di sostegno politico e sono finanziariamente sostenibili. Tuttavia, per quanto riguarda i programmi che promuovono le pari opportunità, sussistono le condizioni per incoraggiare l'attribuzione di sovvenzioni più elevate e termini di accesso più favorevoli.

E' anche possibile che gli obiettivi delle politiche volte a incoraggiare la partecipazione all'apprendimento e a promuovere le pari opportunità non possano essere perseguiti da un unico programma di prestiti per l'istruzione e la formazione. La soluzione potrebbe consistere in questi casi nella combinazione di programmi generali e mirati.

Riquadro 1. Alcuni principi di base per i programmi di prestiti per l'istruzione e la formazione

- Ammissibilità estesa (compresi gli studenti a tempo parziale, ecc.)
- Rimborsi flessibili con salvaguardie del reddito integrate
- Coinvolgimento nella gestione di istituti specializzati con competenze, know-how
- Livello dei finanziamenti in linea con gli obiettivi dei programmi di prestiti;
- Coinvolgimento del capitale privato
- Coinvolgimento di istituti finanziari e autorità fiscali nell'amministrazione dei prestiti, vale a dire nella riscossione dei rimborsi
- Sinergie con altri strumenti di finanziamento e politiche pubbliche
- Ricorso a misure non finanziarie (monitoraggio e valutazione; strategie di comunicazione e informazione)

