

Dal risparmio (incentivato) alla laurea

L'*asset building* può dare una risposta alla povertà educativa?

Agosto 2024

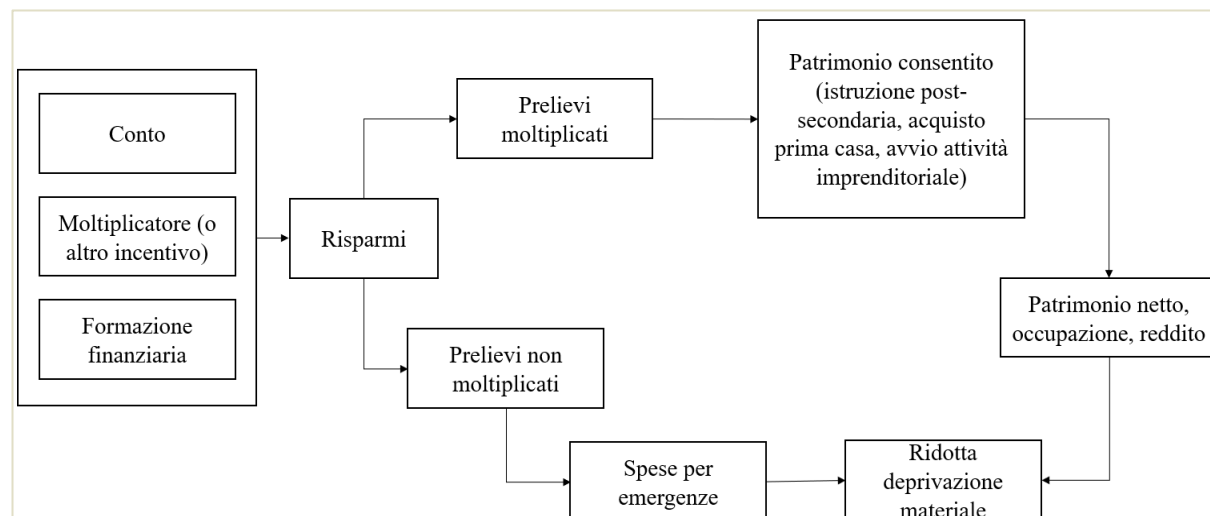
*La mancanza di opportunità educative genera disuguaglianze a lungo termine nella vita dei giovani, ma per le **famiglie a basso reddito** è ancora difficile affrontare **il costo dell'istruzione dei figli**. Come e dove si può intervenire?*

*A partire dagli anni Novanta, negli **Stati Uniti** si è fatta strada una nuova idea di intervento basata sull'**incentivazione del risparmio**, anziché sui trasferimenti di reddito. Il cosiddetto **asset building si sta rivelando efficace** come forma di sostegno economico (e di coinvolgimento) per **facilitare l'accesso all'istruzione** di ragazze e ragazzi appartenenti a famiglie con redditi medio-bassi.*

*L'UVI ha passato in rassegna gli studi di valutazione delle principali esperienze negli Stati Uniti - Individual Development Accounts (IDA) e Children's Savings Accounts (CSA) - e analizzato i primi risultati delle **due sperimentazioni italiane** in corso, Percorsi e Will-Educare al futuro.*

Il punto di partenza

IDA e CSA sono i principali programmi di risparmio incentivato (*asset building* l'espressione in inglese) sviluppati negli Stati Uniti a partire dagli anni Novanta. In Italia *Percorsi* è un progetto sperimentale implementato nella provincia di Torino a partire dal 2014, mentre *Will - Educare al futuro* è un programma in corso a Torino, Firenze, Teramo e Sud Sardegna.

Figura 1. Teoria del cambiamento di un programma di *asset building*

Fonte: Adattato da Mills et al. (2019)

Analisi

A partire dagli anni Novanta, negli Stati Uniti il dibattito sul **contrasto alla disuguaglianza di ricchezza e alla trasmissione intergenerazionale della povertà** si è arricchito di una nuova idea di intervento basata sull'*asset building*, cioè sul **supporto alla costruzione di patrimonio attraverso il risparmio**, anziché su meri trasferimenti di reddito (Sherraden 1991).

I partecipanti ad un programma di *asset building* depositano in un conto dedicato piccoli risparmi, per periodi più o meno lunghi, e ricevono una cifra moltiplicata per un fattore, variabile da programma a programma, a condizione che il denaro venga speso inderogabilmente per una delle finalità previste dal programma stesso.

Tra i principali esempi si annoverano

- gli **Individual Development Accounts (IDA)**, finalizzati a sostenere spese rivolte a istruzione post-secondaria, acquisto della prima casa e avvio di attività imprenditoriali di adulti a basso/medio reddito (McKernan e Sherraden 2008)
- i **Children's Savings Accounts (CSA) o Child Development Accounts (CDA)**, programmi esplicitamente mirati a sostenere le spese in istruzione dei minori (Elliott e Sherraden 2013).

IDA e CSA sono diffusi in alcuni paesi quali Stati Uniti, Singapore, Israele e Canada, ma **sono sconosciuti in Europa**. In questo **fa eccezione l'Italia**: qui **si registrano due sperimentazioni**.

Come funziona?

Tipicamente, i programmi di *asset building* (o di risparmio incentivato) offrono ai partecipanti **tre servizi chiave** (Figura 1). L'elemento centrale è il **conto di risparmio**, sul quale i partecipanti sono invitati a effettuare dei depositi a intervalli regolari.

Per incentivare i risparmi e l'uso delle risorse per le spese consentite, ogni conto è collegato a un **moltiplicatore** (*match rate*), la cui entità può variare da programma a programma. E' possibile utilizzare parte dei risparmi per far fronte ad emergenze economiche o a spese impreviste che potrebbero compromettere la capacità di partecipare al programma o aumentare la condizione di deprivazione materiale dei partecipanti.

In terzo luogo, molti programmi forniscono ai beneficiari **educazione finanziaria** per aumentare la loro capacità di pianificazione finanziaria e sostenere i comportamenti di risparmio.

In dettaglio. L'esperienza degli Stati Uniti

Il caso degli Stati Uniti è un punto di riferimento per il dibattito sugli strumenti finanziari a supporto dei risparmi per l'istruzione post-secondaria, visti anche i notevoli costi a cui studenti e famiglie devono far fronte. Non a caso gli USA sono stati il paese in cui i programmi di *asset building* sono nati e si sono sviluppati, sotto la spinta del lavoro di Michael Sherraden.

Gli *Individual Development Accounts* (IDA)

Una delle prime sperimentazioni su larga scala rivolte a famiglie e soggetti a basso reddito è stata l'**American Dream Demonstration (ADD)**. Nell'ambito di questo studio, condotto a partire dalla fine degli anni Novanta, sono stati implementati **14 IDA finanziati privatamente in diverse aree degli Stati Uniti**. L'IDA avviato a **Tulsa**, Oklahoma, è stato il primo a essere valutato mediante un disegno sperimentale.

L'IDA forniva un moltiplicatore di 2:1 per l'acquisto della casa e un moltiplicatore inferiore (1:1) per spese legate alla riparazione della casa, investimenti in attività imprenditoriali, istruzione post-secondaria o risparmi pensionistici. I risultati indicano che, a quattro anni dall'inizio del programma, **i beneficiari mostravano una maggiore probabilità di avere una casa di proprietà e, limitatamente agli afroamericani, anche maggiori risparmi pensionistici** (Mills et al. 2004). A 10 anni dall'inizio del programma, sono stati riscontrati effetti positivi – ancorché limitatamente ai partecipanti di sesso maschile – anche sulla **probabilità di iscrizione a corsi di istruzione o formazione post-secondaria** e sul **massimo livello di istruzione completato** (Grinstein-Weiss et al. 2013).

Il programma **Assets for Independence (AFI)**, diretto dall'*Administration for Children and Families* degli Stati Uniti, ha rappresentato fino al 2016 (quando è stato dismesso) la più grande fonte di finanziamento di IDA in diverse aree del paese. Ad **Albuquerque** e **Los Angeles**, l'implementazione degli IDA è stata accompagnata da una valutazione di tipo sperimentale.

I partecipanti potevano risparmiare fino ad un massimo di 1.000 dollari e potevano beneficiare di un *match rate* del 4:1 (ad Albuquerque) e del 2,5:1 (a Los Angeles). Le spese consentite includevano l'acquisto della prima casa, la capitalizzazione di un'impresa e l'istruzione post-secondaria. La valutazione indica che, a tre anni dall'inizio

del programma, **AFI ha aumentato la quota di soggetti con casa di proprietà e la quota di proprietari di azienda. Nessun effetto, invece, è stato riscontrato su outcome legati all'istruzione post-secondaria** (Mills et al 2019).

I *Children's Savings Accounts* (CSA)

I **Children's Savings Accounts** sono stati sviluppati a partire dalla seconda metà degli anni Duemila. Sono specificamente rivolti a famiglie a basso reddito e/o incorporano incentivi e contributi di tipo progressivo (Elliott e Lewis 2014). A fine 2020, negli Stati Uniti si contavano 109 CSA attivi in 36 stati, con la partecipazione di oltre 922 mila bambini e ragazzi (Markoff e Thiemann 2021). La diffusione di questi programmi è in forte crescita: nel 2022 il numero partecipanti ha sfiorato i 5 milioni (Figura 2).

Circa il 60% dei CSA è rivolto unicamente a famiglie a basso reddito; gli altri sono accessibili in modo universale, ma prevedono contributi e incentivi solo per le famiglie a basso reddito.

L'**obiettivo dei CSA è il completamento dell'istruzione terziaria**. Oltre alla fornitura di risorse economiche, un ulteriore canale agisce sulle aspettative scolastiche di studenti e genitori: la **formazione della cosiddetta college bound-identity**. Il sapere di avere a disposizione delle risorse economiche da investire in istruzione può infatti portare allo sviluppo di aspettative più elevate (e realistiche) riguardo alla possibilità di proseguire gli studi, nonché alla messa in atto di comportamenti orientati in tal senso (Oyserman 2013). Molto spesso gli studenti provenienti da contesti socio-economici svantaggiati non hanno mai preso in considerazione la possibilità di iscriversi all'università, e un programma che parte molto presto e che si basa sulla partecipazione alla creazione di un piccolo capitale da investire in istruzione potrebbe avere effetti positivi nel creare questa consapevolezza.

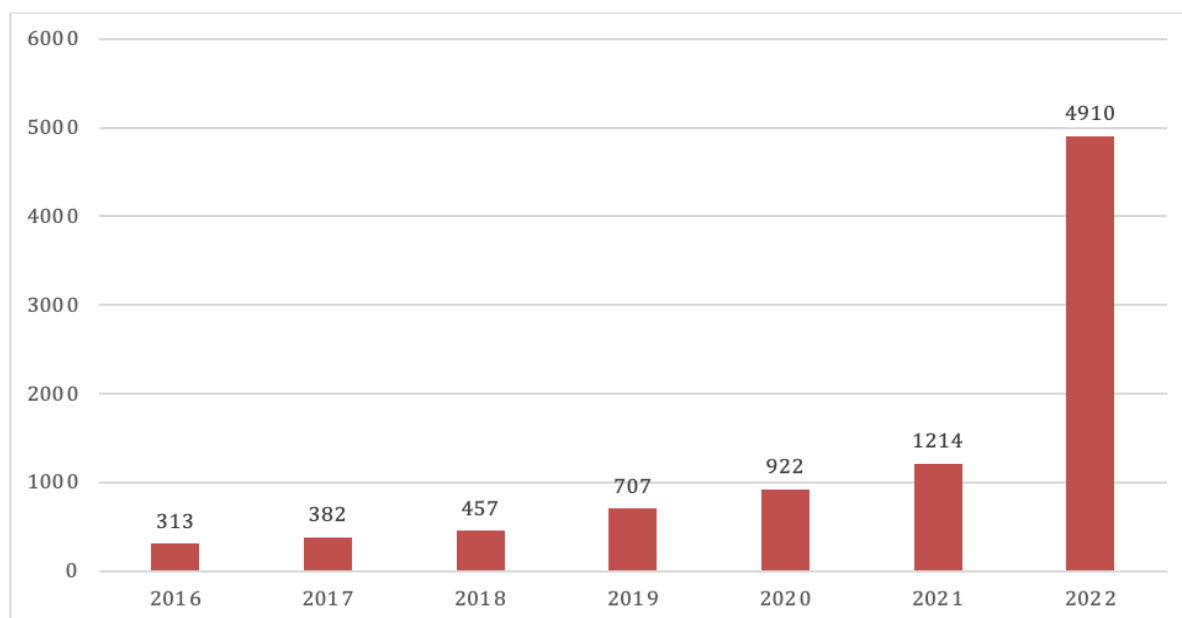
Un rapporto del *Government Accountability Office* (Emrey-Arras 2020), identifica 34 studi di valutazione riguardanti CSA negli Stati Uniti e conclude che – nonostante gli studi riguardino principalmente effetti di breve termine, in ragione del fatto che i programmi sono relativamente recenti e includono bambini dalla nascita o da primi anni di vita – **i CSA sono strumenti promettenti.**

Come illustrato anche in una recente rassegna della letteratura (Elliott 2024), la maggior parte delle evidenze sugli impatti dei CSA proviene dalla sperimentazione *Saving for Education,*

Entrepreneurship, and Downpayment for Oklahoma Kids (SEED OK).

Nell'ambito di questo studio randomizzato controllato, ai partecipanti è stato aperto in modo automatico un *saving plan* con un deposito di 1.000 dollari, un incentivo di 100 dollari per aprire un secondo conto individuale e un moltiplicatore del risparmio per i primi quattro anni. Lo studio valutativo ha identificato un **effetto positivo del programma sui risparmi per l'università** (Beverly, Clancy, e Sherraden 2016), lo **sviluppo socio-emotivo dei bambini** (Huang et al. 2014), e le **aspettative educative dei genitori** (Kim et al. 2015).

Figura 2. Numero di bambini per i quali è stato attivato un CSA negli USA



Fonte: elaborazione degli autori su dati <https://prosperitynow.org/csa-state-field>. Dati espressi in migliaia.

E gli altri Paesi?

Il **Canada** ha attivato dal 1974 i cosiddetti *Registered Education Savings Plan* (RESP). Si tratta di conti di risparmio non tassati per le spese in istruzione post-secondaria. Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni 2000, tali strumenti sono stati integrati da alcuni meccanismi (*match rate* e contributi a fondo perduto) finalizzati a sostenere i piani di accumulo delle famiglie, in particolare quelle a basso e medio reddito. Per avere un'idea della dimensione di questa politica, ogni anno circa 3 milioni di giovani ricevono un *Canada Education Savings Grant* (CESG) e oltre 700.000 individui ricevono un *Canada Learning Bond* CLB (*Canada Employment and Social Development* 2021). Non esistono però studi di valutazione sperimentali sugli effetti di questa politica.

Il caso di **Singapore** è emblematico di un approccio universalistico e sistematico nell'uso di meccanismi di incentivazione al risparmio che seguono gli individui, fin dalla nascita, lungo le varie fasi della vita (Loke & Sherraden 2019). L'approccio nazionale si basa su quattro programmi: il *Child Development Co-Savings Scheme*, che sostiene le spese di istruzione e di salute dei bambini di età compresa tra 0 e 12 anni; l'*Edusave Account*, che è finalizzato a coprire le tasse scolastiche e altre spese formative durante la scuola secondaria; il *Post-Secondary Education Account*, che è attivato automaticamente dal governo per tutti gli individui di età compresa tra 13 e 30 anni e copre le spese collegate all'istruzione post-secondaria; infine il *Medisave Account and Grant for Newborn*, che è attivato dalla nascita, ma riguarda unicamente le spese mediche.

Sperimentazioni di programmi di risparmio incentivato per l'istruzione sono state realizzate anche in paesi a basso e medio reddito. In particolare, due studi sperimentali condotti in **Uganda** (Suubi, Curley et al. 2010; e Bridges to the Future, Wang et al. 2018; Proscovia et al. 2019) mostrano evidenza di efficacia di questi strumenti sui risparmi e i risultati educativi dei bambini. I due programmi offrivano a bambini orfani di genitori affetti da AIDS un conto di risparmio dove membri della famiglia, parenti e amici avevano la possibilità di risparmiare delle piccole somme massimo (10 dollari al mese per bambino/a). I risultati hanno mostrato che i bambini in possesso di un conto di risparmio incentivato hanno maturato più elevate aspirazioni e aspettative scolastiche (Curley et al. 2010) e hanno ottenuto voti migliori e maggiori probabilità di passare alla scuola secondaria rispetto agli studenti del gruppo di controllo (Proscovia et al. 2019).

L'unica esperienza riscontrata a livello europeo, anche se non specificamente rivolta all'istruzione, è stata condotta nel **Regno Unito**. Nel 2005 il governo ha creato un programma universale (il *Child Trust Fund*) destinato a tutti i bambini nati a partire dal 2002 e, contrariamente ai programmi recensiti finora, non finalizzato ad un obiettivo particolare (ad esempio l'istruzione). Il programma prevedeva che i genitori o tutori aprissero e gestissero un conto per ogni nuovo nato e che il governo intervenisse aprendo in automatico un conto, qualora un bambino ne risultasse ancora sprovvisto all'età di un anno. Su questo conto, il governo garantiva un deposito iniziale pari a 250 sterline, che diventavano 500 per le famiglie più povere. A partire dal 2010, il governo ha gradualmente eliminato il *Child Trust Fund*, istituendo al suo posto i *Junior Individual Savings Accounts* (ISA). Questi sono conti di risparmio esentasse per minorenni, e sono tuttora in funzione. La differenza sostanziale con il *Child Trust Fund* è che i soldi nei *Junior ISA* provengono unicamente da contributi privati: non c'è nessun deposito di avviamento da parte del governo, né sovvenzione supplementare o moltiplicatore. Si tratta quindi di strumenti finanziari aventi effetti regressivi (Butrica 2015; Sherraden et al. 2018).

Un ulteriore esempio di programma nazionale simile al *Child Trust Fund* britannico è, in **Israele**, il *Saving for Every Child Program*, che dal 2017 mette a disposizione, per tutti i nuovi nati nel Paese, un conto di risparmio sul quale il governo effettua depositi regolari, i quali possono essere utilizzati dal soggetto al compimento del diciottesimo anno di età senza alcuna restrizione di utilizzo (Grinstein-Weiss et al. 2019).

Le sperimentazioni italiane

In Italia sono stati avviati due programmi di risparmio incentivato, accompagnati entrambi da uno studio di valutazione dell'efficacia.

Il programma *Percorsi*

Realizzato dall'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, è un **programma di risparmio incentivato finalizzato a sostenere l'iscrizione e il completamento degli studi terziari** di studenti e studentesse iscritte agli ultimi anni delle scuole secondarie superiori e provenienti da **famiglie a basso e medio reddito** (ISEE massimo 15.000 euro) dell'area metropolitana di **Torino**.

Gli studenti e le famiglie che accedono al programma si impegnano a risparmiare mensilmente una somma che può variare dai 5 ai 50 euro. Ai risparmi effettuati, il programma associa un moltiplicatore del risparmio pari a 4:1 se le risorse accumulate sono impiegate in spese legate all'università, e un moltiplicatore inferiore (2:1) per le spese effettuate durante la scuola secondaria superiore.

Il contributo massimo per le spese universitarie, nel caso in cui una famiglia riesca a risparmiare 2.000 euro nei sei anni di durata del programma, ammonta a 8.000 euro, che, aggiunti ai 2.000 euro risparmiati, costituiscono una cifra complessiva sufficiente a coprire le spese collegate al percorso di laurea almeno per quanto riguarda il primo ciclo per uno studente in sede (Barone et al. 2014).

Il programma *Percorsi* è stato oggetto di uno studio di valutazione sperimentale condotto tra il 2014 e il 2017¹, il quale ha dimostrato che **i soggetti del gruppo di trattamento hanno riportato tassi di iscrizione all'università nettamente più elevati** (+8,7 punti percentuali) rispetto ai soggetti del gruppo di controllo.

Effetti positivi si sono riscontrati anche sulla **regolare prosecuzione degli studi universitari** al secondo e al terzo anno (rispettivamente +8,9 e +11,3 punti percentuali). **L'efficacia è risultata particolarmente accentuata per gli studenti provenienti da istituti professionali** (+20,5 e

+27,4 punti percentuali rispettivamente su iscrizione al primo anno e al secondo anno) (Martini et al. 2021).

Il programma *WILL - Educare al futuro*

La seconda sperimentazione attiva nel nostro Paese è *WILL - Educare al futuro*. Si tratta di un progetto che nasce dalla collaborazione di un ampio numero di enti del Terzo Settore operanti in quattro aree del paese (**Torino, Firenze, Teramo e Sud Sardegna**) e finanziato dall'impresa sociale *Con i Bambini* e da quattro fondazioni bancarie (Compagnia di San Paolo, Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze, Fondazione Banco di Sardegna e Fondazione TerCas Teramo). La sperimentazione (2019-2024) ha l'obiettivo di attuare e testare un programma di risparmio incentivato finalizzato a contrastare la povertà educativa durante la scuola secondaria. **La popolazione target è composta da bambini e bambine di 10 e 11 anni in procinto di iscriversi alla scuola secondaria di I grado**, residenti in una delle quattro aree citate e **provenienti da famiglie a basso/medio reddito** (la soglia di ammissione è ISEE 17.500 euro, ma l'ISEE medio osservato tra i partecipanti si attesta sui 5.800 euro).

Il programma offre ai partecipanti l'apertura gratuita di un salvadanaio digitale, connesso ad un conto corrente e gestibile attraverso un'apposita *app*. Le famiglie sono tenute a risparmiare da 1 a 6 euro a settimana fino ad un massimo di 1.000 euro per un periodo di quattro anni. Ogni euro risparmiato viene moltiplicato per 4 alla condizione che il denaro venga utilizzato per acquistare beni e servizi legati alla scuola.

Come *Percorsi*, anche *WILL* è stato accompagnato da un disegno di valutazione, tuttora in corso (Azzolini et al. 2020a). I risultati preliminari, relativi ai primi 20 mesi di progetto, forniscono alcune indicazioni interessanti. In primo luogo, **il programma è effettivamente riuscito ad innalzare la percentuale di famiglie che risparmiano per la scuola dei figli**, senza che si siano registrati contraccolpi in termini di deprivazione

¹ Azzolini et al. (2018)

materiale. Tuttavia, si rileva che tra le famiglie con redditi più bassi l'ammontare dei depositi risulta essere sistematicamente inferiore, e questo incide in modo proporzionale sulle risorse che potranno ricevere dal programma e quindi spendere per l'istruzione dei figli.

Nei primi 20 mesi di progetto non si rilevano effetti significativi su aspirazioni e aspettative educative, né sulle *performance* scolastiche. I risultati a 36 mesi indicano che **il programma non ha avuto effetti sul voto di terza media, se non tra i soggetti appartenenti a nuclei con redditi più bassi, per i quali si è stimato un effetto positivo considerevole** sulla probabilità di

ottenere un voto pari o superiore a 9 nell'esame di stato.

Effetti positivi si sono rilevati anche sulla **regolarità della frequenza scolastica** (i partecipanti al programma fanno meno assenze) e sulla **probabilità di svolgere in modo regolare un'attività sportiva organizzata**.

L'ultima rilevazione prevista per l'autunno del 2024 sarà finalizzata a stimare gli effetti sull'abbandono scolastico durante il primo biennio della scuola secondaria superiore.

Rischi e criticità

Le famiglie più povere potrebbero non essere in grado di risparmiare anche piccole somme di denaro, e quindi beneficerebbero meno dell'incentivo del programma. Per garantire la massima inclusività e progressività, spesso i programmi escludono le famiglie a medio/alto reddito (selettività) oppure includono trasferimenti *ad hoc* o incentivi inversamente proporzionali al reddito familiare (Elliott, 2018).

Il fatto di risparmiare anche piccole somme potrebbe ridurre la liquidità di famiglie che già versano in condizioni economiche precarie. Questo potrebbe compromettere la loro capacità di ammortizzare eventuali shock di reddito ed esporle a rischi maggiori di sperimentare difficoltà finanziarie o materiali, con possibili conseguenze a lungo termine sugli stessi bambini. L'evidenza di ricerca non ha finora confermato tale rischio, ma per evitare tale eventualità, è raccomandabile che i programmi consentano prelievi di risparmio non moltiplicati per permettere alle famiglie di affrontare le spese di emergenza (Azzolini et al. 2020b).

I risparmi accumulati nel conto possono contare come attività finanziarie quando si determina l'idoneità per altre prestazioni sociali pubbliche, e questo potrebbe scoraggiare la partecipazione delle famiglie o impedire loro di accedere a importanti supporti sociali. Pertanto, è importante che i programmi di risparmio incentivato vengano disegnati in modo da attenuare tali disincentivi.

Infine, come sottolineato nella letteratura sui trasferimenti di denaro incondizionati rispetto a quelli condizionati, l'imposizione di una forte condizionalità nell'uso dei benefici potrebbe distogliere le risorse della famiglia da altri importanti obiettivi di investimento (Baird et al. 2011). Partecipare a un CSA potrebbe, per esempio, limitare gli investimenti familiari nell'educazione precoce dei bambini, che è noto per avere effetti positivi a lungo termine sull'istruzione post-secondaria e su altri esiti socioeconomici (Heckman 2006; Deming 2009).

Questa critica vale soprattutto in contesti in cui il prezzo dei servizi socioeducativi per l'infanzia è alto, e può essere ovviata consentendo l'uso delle risorse accumulate anche durante gli anni della scuola primaria o secondaria.

Conclusioni

Nel complesso, per quanto ancora in corso e principalmente limitata al contesto nordamericano, la ricerca riporta alcuni **risultati incoraggianti** circa il potenziale concreto dei programmi di *asset building* nell'innalzare gli investimenti in istruzione e formazione delle famiglie con redditi medio-bassi.

In Italia, i programmi centrati sull'*asset building* hanno la forma di interventi complementari che vanno ad affiancarsi e a integrare i programmi di diritto allo studio (Finocchietti et al. 2015).

I programmi esaminati hanno due principali elementi di distinzione rispetto alle forme più classiche di aiuto finanziario basate su borse di studio e prestiti.

Contrariamente a quanto avviene con il diritto allo studio universitario ordinario, dove la domanda di ammissione al beneficio avviene contestualmente a quella di iscrizione all'università, e quindi una volta che la decisione di iscriversi è di fatto già presa, **i programmi di incentivo al risparmio possono stimolare precocemente un impegno familiare, agendo in questo modo sulle aspettative dei genitori e contribuendo, indirettamente, a formare atteggiamenti positivi dei bambini verso l'istruzione**, e quindi rendendo l'intera famiglia più fiduciosa circa l'effettiva sostenibilità dei piani di istruzione a lungo termine (Beverly et al. 2013).

Inoltre, questi programmi impongono **una forte condizionalità nell'uso dei benefici monetari** (in alcuni casi solo tasse, in altri casi invece un ventaglio molto più ampio di spese riconducibili alla formazione), basandosi sull'assunto che limitare l'uso da parte delle famiglie delle risorse finanziarie fornite per le spese di istruzione post-secondaria sia un approccio più efficace rispetto all'opzione alternativa di lasciare i beneficiari liberi di usare i loro risparmi per molteplici scopi.

In conclusione, i meccanismi di incentivazione al risparmio familiare possono costituire possibili

strumenti complementari agli altri strumenti esistenti nella misura in cui agiscono sull'*empowerment* delle famiglie e soggetti a basso reddito (OECD 2003). Tuttavia, la ricerca mette in luce le **possibili criticità** e consente di individuare i **possibili correttivi**.

Il dossier

Illustra la teoria alla base dei programmi di *asset building* e il loro funzionamento, passando in rassegna le principali esperienze ed evidenze empiriche sperimentali o quasi-sperimentali a livello internazionale; descrive le due sperimentazioni condotte in Italia e che riguardano interventi volti alla riduzione delle disuguaglianze educative a livello sia di università (*Percorsi*) che di scuola dell'obbligo (*Will - Educare al futuro*); discute le lezioni apprese, con l'obiettivo di informare il dibattito italiano sulle politiche di sostegno alle famiglie per la costituzione di un patrimonio finalizzato all'investimento nell'istruzione dei figli.

Lo studio è stato realizzato da
DAVIDE AZZOLINI, FBK-IRVAPP e Urban Institute
LORIS VERGOLINI, Università di Bologna e FBK-IRVAPP

Focus a cura di
UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO
Senato della Repubblica
uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale