

RIVISTA DI DIRITTI COMPARATI



Rivista Quadrimestrale
2/2024

Rivista di diritti comparati

Rivista quadrimestrale

Anno VIII – N. 2/2024

DIREZIONE

Andrea Buratti – Università di Roma “Tor Vergata”
Giacomo Delledonne – Scuola Universitaria Superiore Sant’Anna di Pisa
Alessandra Di Martino – Università degli studi di Roma “La Sapienza”
Cristina Fasone – LUISS Guido Carli
Giuseppe Martinico – Scuola Universitaria Superiore Sant’Anna di Pisa
Anna Mastromarino – Università di Torino
Oreste Pollicino – Università Commerciale “L. Bocconi” - Milano
Giorgio Repetto – Università di Perugia
Francesco Saitto – Università degli studi di Roma “La Sapienza”
Raffaele Torino – Università Roma Tre

COMITATO SCIENTIFICO

Richard Albert (Texas University, Austin), Vittoria Barsotti (Univ. Firenze), Francesco Bilancia (Univ. Sapienza, Roma), Roberto Bin (Univ. Ferrara), Giuseppe Bronzini (Corte di cassazione), Ermanno Calzolaio (Univ. Macerata), Paolo Carrozza † (Scuola Sant’Anna, Pisa), Marta Cartabia (Univ. Bocconi), Ginevra Cerrina Feroni (Univ. Firenze), Francesco Cerrone (Univ. Perugia), Roberto Conti (Corte di cassazione), Diego Corapi (Univ. Sapienza, Roma), Barbara De Donno (Luiss “Guido Carli”), Pasquale De Sena (Univ. Palermo), Giuseppe De Vergottini (Univ. Bologna), Giuseppe Franco Ferrari (Univ. Bocconi), Tommaso Edoardo Frosini (Univ. Suor Orsola Benincasa), Anna Gamper (Universität Innsbruck), Javier García Roca (Universidad Complutense de Madrid), Michele Graziadei (Univ. Torino), Peter Hay (Emory University), Nicola Lupo (Luiss “Guido Carli”), Elena Malfatti (Univ. Pisa), Miguel Poiars Maduro (European University Institute), Giovanni Marini (Univ. Perugia), Francesco S. Marini (Univ. Roma Tor Vergata), Roberto Mastroianni (Univ. Napoli Federico II, Tribunale UE), Petros Mavroidis (Columbia University, NY; Université de Neuchâtel), Antonello Miranda (Univ. Palermo), Luigi Moccia (Univ. Roma Tre), Laura Montanari, (Univ. Udine), Massimo Papa (Univ. Roma Tor Vergata), Ernst Ulrich Petersmann (European University Institute), Valeria Piccone (Corte di Cassazione), Cesare Pinelli (Univ. Sapienza, Roma), Giovanni Pitruzzella (Univ. Palermo, Corte costituzionale), Marie-Claire Ponthoreau (Université de Bordeaux), Patricia Popelier (University of Antwerp), Paolo Ridola (Univ. Sapienza, Roma), Roberto Romboli (Univ. Pisa), Antonio Ruggeri (Univ. Messina), Alejandro Saiz Arnaiz (Universitat Pompeu Fabra), Roberto Scarciglia (Univ. Trieste), Robert Schütze (Durham University, Luiss “Guido Carli”), Francesco Viganò (Univ. Bocconi, Corte costituzionale)

REDAZIONE

Marco Bassini (Tilburg University) (Coordinatore), Silvia Filippi (Università di Perugia) (Coordinatrice), Nicola Cezzi (Università degli studi di Roma “La Sapienza”), Giulia Chinaglia (Università di Torino), Giovanni De Gregorio (Católica Global School of Law), Claudio Di Maio (Università della Calabria), Alessandro Francescangeli (Università di Roma “Tor Vergata”), Alessia Fusco (Università di Torino), Gianpiero Gioia (Università degli studi di Roma “La Sapienza”), Umberto Lattanzi (Università Commerciale “L. Bocconi” - Milano), Matteo Monti (European University Institute)

SOMMARIO

Recent developments in the Italian constitutional experience: a look from within (Part II)

GIACOMO DELLEDONNE, *A modification or an upheaval of the parliamentary form of government? An analysis of the Meloni Government's constitutional bill*
[pp. 1-33]

ELEONORA RINALDI, *Some reflections on the implementation of Article 116 (3) of the Italian Constitution. Law 86/2024 and limits to "differentiated regionalism"*
[pp. 34-60]

Corte Suprema statunitense, università, eguaglianza

ALESSANDRA DI MARTINO, *Accesso all'università e aporie dell'eguaglianza alla luce di due recenti pronunce statunitensi. Un'introduzione*
[pp. 61-92]

ANGELO SCHILLACI, *Inequality is not inevitable. Comprensioni dell'eguaglianza, razza e azioni affermative nell'esperienza costituzionale statunitense*
[pp. 93-128]

LORENZO SERAFINELLI, *How Greedy They Are: un discorso sui costi della higher education negli Stati Uniti dal New Deal ai giorni nostri*
[pp. 129-208]

Saggi

ROBERTA DE PAOLIS, *Il mancato consenso sul consenso: una riflessione alla luce della nuova Direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica*
[pp. 209-247]

PAOLA PANNIA, *In bilico tra continuità e innovazione. Osservazioni comparate sullo sviluppo delle tecniche di informazione e comunicazione applicate all'attività parlamentare in Regno Unito e Germania*
[pp. 248-300]

EMANUELE GUARNA ASSANTI, *Interesse al clima e situazioni giuridiche soggettive*
[pp. 301-346]

Note e commenti

DANIELE CAMONI, *I confini della rielezione presidenziale in Bolivia e El Salvador, tra limiti in Costituzione e (judicial) abusive constitutionalism*

[pp. 347-370]

DAVIDE CLEMENTI, *Generare e non creare? Spunti per una comparazione sulla regolazione dell'intelligenza artificiale generativa tra Stati Uniti, Repubblica Popolare Cinese e Unione Europea*

[pp. 371-410]

Il regolamento relativo alla procedura di valutazione dei contributi pubblicati nella *Rivista* e le *Norme editoriali* sono disponibili on line all'indirizzo www.diritticomparati.it/rivista

Editore: Andrea Buratti, Giacomo Delledonne, Alessandra Di Martino, Cristina Fasone, Giuseppe Martinico, Anna Mastromarino, Oreste Pollicino, Giorgio Repetto, Francesco Saitto, Raffaele Torino

Coordinatore Editoriale: Serenella Quari

Sede: Via Roentgen, 1 – 20136 Milano / Via Cracovia 30 - 00133 Roma

ISSN: 2532-6619

***How Greedy They Are: un discorso sui costi della
higher education negli Stati Uniti dal New Deal ai giorni
nostri****

Lorenzo Serafinelli

SOMMARIO: Sommario: 1. Premessa. – 2. Una fuggevole parentesi dell'*higher education* come bene pubblico: il varo del G.I. Bill dopo la Seconda guerra mondiale. – 3. La svolta di Truman, lo stile paranoide e l'anti-comunismo: l'affermazione dell'*higher education* come bene privato. – 4. Una vicenda paradigmatica: la professione forense anti-comunista e l'abbozzo di un sistema di prestiti per finanziare l'educazione dei giuristi statunitensi. – 5. La corsa allo spazio e lo sguardo all'insù: come la Guerra Fredda ha plasmato l'educazione e l'approvazione del National Defense Student Loan Program. – 6. La dichiarazione di guerra alla povertà: Johnson, l'Higher Education Act del 1965 e il conio del sistema dei prestiti d'onore. 7. Tra modernizzazione e valori identitari: Nixon e i dilemmi del finanziamento dell'*higher education*. – 8. Un biennio cruciale (1978-1979): Carter e l'iniziativa del Middle Income Student Assistance Act. – 9. L'agenda liberista come patrimonio culturale statunitense: Ronald Reagan e i *greedy college*. – 10. Una breve digressione sulla *legal education* negli anni '80: tra particolare e generale. – 11. La dissoluzione dell'Unione Sovietica e l'avvento del capitalismo selvaggio: ovvero dell'acquisizione del monopolio del mercato sull'*higher education*. – 12. Clinton sancisce definitivamente la fine del *Big Government*, ma non nella gestione dei costi dell'*higher education*. – 13. La coesistenza di due programmi paralleli per il finanziamento dell'*higher education* ricorrendo ai prestiti federali. – 14. La generazione del debito: gli anni zero, l'esplosione del debito studentesco e l'adozione di interventi cosmetici come cura del problema. – 15. Il popolo più istruito della Terra: Obama e la riforma dell'*higher education* nel più ampio quadro della sua agenda politica. – 16. *Annus horribilis* 2011: la *legal education* quale cartina di tornasole delle criticità sistemiche in materia di istruzione. – 17. Da Trump a Biden, passando per la COVID-19: tra misure sospensive dei prestiti d'onore e di remissione dei debiti. – 18. Debito studentesco e giustizia razziale: lo sfondo del dibattito sull'annunciato giubileo dei prestiti d'onore. – 19. La scure della Corte Suprema statunitense sul piano di Biden di cancellazione dei debiti dovuti per l'*higher education*: «la questione non è se qualcosa vada fatto, ma chi abbia il potere di agire». – 20. A mo' di conclusione.

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*. L'articolo è parte del focus monografico "Corte Suprema statunitense, università, eguaglianza".

1. Premessa

Con il pronunciamento del 30 giugno 2023 reso dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nel caso *Biden v. Nebraska*¹, in cui i *justice* hanno ravvisato un eccesso di potere nel programma di Biden di remissione generalizzata dei debiti studenteschi, la tematica del finanziamento dell'*higher education*² ha riacquisito centralità. Il presente saggio vuole offrire una ricostruzione del fenomeno dei costi dell'istruzione nell'esperienza giuridica indagata assumendo precise linee di analisi, che si servono del binomio "comparazione e storia"³ combinato con alcune metodologie di fondo mutate dall'intersezionalità⁴.

¹ 600 U.S. ____ (2023).

² Giova sin da subito una precisazione terminologica: con *higher education* ci riferiamo sia alla formazione universitaria al *college* sia a quella post-universitaria, quale ad esempio la frequenza di *law school* e *medical school*. Nel prosieguo, dunque, utilizzeremo la formula *higher education* come onnicomprensiva di tutti quei programmi di formazione per i quali opera il sistema dei prestiti d'onore per come concepito dall'Higher Education Act del 1965 e sue successive modifiche e integrazioni.

³ Cfr. M. Brutti, A. Somma (a cura di), *Diritto: storia e comparazione – Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, 2018 (su cui si v. pure le interessanti riflessioni svolte da P. Moreno Cruz, *Recensione a Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Massimo Brutti, Alessandro Somma (eds.), Berlin Max Planck Institute for European Legal History, in *Quaderni Fiorentini*, 2019, p. 642 ss.). Il connubio tra comparazione giuridica e storia costituisce, com'è noto, un *topos* nella letteratura comparatistica: già Gino Gorla rilevava che «storia e comparazione del diritto sono molto vicine. ... (N)on si può conoscere appieno ciascun termine della comparazione senza conoscerne ... la storia» (cfr. G. Gorla, voce *Diritto comparato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1964, p. 930). Com'è altrettanto noto, questa formula è il rovescio del motto di Maitland secondo cui «History implies comparison» (v. F.W. Maitland, *Why the History of English Law is not Written*, in H.A.L. Fisher (ed.), *The Collected Papers of William Maitland*, vol. I, Cambridge, 1911, p. 488). Per ulteriori approfondimenti sul tema, senza pretesa di completezza, v. M. Graziadei, *Comparative Law, Legal History, and the Holistic Approach to Legal Cultures*, in *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 1999, p. 531 ss.; J.-L. Halpérin, *Droit comparé et histoire du droit*, in *Quaderni Fiorentini*, 2001, p. 803 ss.; A. Somma, *Giochi senza frontiere. Diritto comparato e tradizione giuridica*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2004, p. 169 ss.; B. Sordi (a cura di), *Storia e diritto – Esperienze a confronto*, Milano, 2013, *passim*; P. Grossi, in M. Timoteo, *Grammatiche del diritto. In dialogo con Paolo Grossi*, Bologna, 2020, p. 57 ss.; da ultimo, G.F. Ferrari, *Comparazione e storia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, p. 281 ss. Sul nesso tra storia e comparazione nello specifico contesto dell'esperienza giuridica statunitense, cfr. E. Grande, *Comparazione dinamica e sistema giuridico statunitense: analisi di una circolazione incrociata di modelli*, in *Quaderni Fiorentini*, 2000, p. 173 ss., spec. p. 186 ss.

⁴ Espressione coniata, com'è noto, da K. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in 1 *University of Chicago Legal Forum*, 1989, 1, p. 139 ss. e originariamente volta a fornire un apparato analitico critico attraverso il quale decostruire le regole

La coppia comparazione e storia, e dunque l'assunzione di una prospettiva diacronica nella disamina dell'esperienza giuridica statunitense rispetto ai costi della formazione superiore, è utile sotto un duplice punto di vista.

In ottica “orizzontale” (con ciò intendendosi il susseguirsi dei fatti che hanno portato dall'introduzione del sistema dei prestiti d'onore sino ai giorni nostri), l'osservazione del fenomeno lungo il suo arco temporale di sviluppo fornisce un supporto per dimostrare come le problematiche che attanagliano oggi l'*higher education* statunitense rappresentino la sedimentazione di deliberate scelte adottate e di determinate vicende avvenute nel corso del tempo, le quali si legano in maniera indissolubile con il quadro più ampio della storia statunitense e dei conflitti sociali di quel Paese.

In ottica “verticale”, invece, l'analisi ha consentito di guardare a ciascuna delle partizioni storiche cimentandosi con la presa in considerazione dei differenti attori e delle diverse spinte ideologiche, politiche, economiche, dunque giuridiche, che hanno contribuito a plasmare il meccanismo del debito privato per l'accesso alla formazione universitaria e post-universitaria. Sempre in questa prospettiva verticale, che dal generale della storia giuridica statunitense scende nelle sue pieghe particolari, abbiamo deciso di riportare alcuni precisi accadimenti che hanno coinvolto la professione forense e la *legal education*.

Tale scelta, oltre che determinata – come è intuibile – dall'interesse immediato nutrito in quanto giuristi, è altresì stata funzionale talvolta come caso di studio per confermare la validità di alcune proposizioni generali avanzate rispetto all'assetto complessivo statunitense, talaltra per dimostrare come i dibattiti svolti in quel particolare recinto del sapere si siano rivelati premonitori di tendenze che si sarebbero successivamente generalizzate a tutti gli altri ambiti. Il tutto nella presa di coscienza che ancora oggi la professione forense costituisce il motore immobile, l'“aristocrazia naturale” per dirla con Alexis de Tocqueville⁵, della classe dirigente negli Stati Uniti.

giuridiche per dimostrare come il *focus* posto sulle diverse identità, nella specie di “donna” e di “nera”, conducesse alla sistematica subordinazione delle donne. Sugli sviluppi e sullo stato dell'arte dell'analisi intersezionale, cfr. per tutti G. Marini, *Intersezionalità: genealogia di un metodo giuridico*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2021, p. 473 ss.

⁵ È celeberrimo il passaggio in A. de Tocqueville, *La democrazia in America* (1835-1840), Milano, 2011, p. 272: «Se mi chiedessero dove metto l'aristocrazia in America, risponderei senz'altro: “non fra i ricchi ... ma nel banco degli avvocati o sul seggio dei giudici”».

Dal canto suo, il punto di vista intersezionale⁶ ci pare fornire un adeguato strumentario per dimostrare come l'intero costruito giuridico ricreato in materia di debito studentesco negli Stati Uniti abbia rappresentato la perpetuazione di alcune strutture di potere quali il razzismo e la stratificazione di classe, in una combinazione che ha reso, e continua a rendere, più vulnerabili alcuni individui rispetto ad altri. Specie se appartenenti ai gruppi storicamente discriminati.

Il richiamato punto di osservazione fornisce un angolo visuale privilegiato per indagare le vicende di una società, quella degli Stati Uniti, che pretende di essere post-razziale, e dove le linee della marginalizzazione vanno oramai ricercate nei molteplici rivoli di differenze etniche, culturali, sociali e politiche tortuosi e a geometria variabile. Nell'assunto di fondo dell'impossibilità di adottare una visione monodimensionale sulle regole operazionali che non tenga conto dell'analisi del potere, delle disparità sistemiche, delle condizioni strutturali e dei diversi interessi in gioco che – di volta in volta e nei diversi momenti storici – contribuiscono a rinforzare la soggiogazione di gruppi di individui nel dato contesto oggetto della ricerca. In ciò, il contributo dell'intersezionalità è indubbiamente utile: svolgendosi tutta sul piano della redistribuzione della forza giuridica, e cercando di comprendere quindi quali siano le asimmetrie e le disuguaglianze che il diritto contribuisce a nascondere e a riproporre, ci aiuta a gettare luce sul complesso di regole, su come vengono individuati i giocatori, sulla perimetrazione del terreno su cui il gioco si svolge e quale siano le poste in palio⁷.

Ma vi è di più: il metodo d'indagine prescelto è oltremodo utile poiché, in quanto strumento dinamico di scomposizione degli assi lungo cui si snodano le disuguaglianze, vale a dare forma ai nodi problematici per la loro consistenza storica data, contribuendo all'edificazione della sfera privata e alla delimitazione dei suoi contorni. Da qui la saldatura, imprescindibile, appunto con il binomio diritto e storia.

⁶ Cfr. G. Marini, *Intersezionalità*, cit., p. 475 ss., il quale parla appunto di «punto di osservazione», di «modo di pensare», di «condurre l'analisi dei problemi legati agli schemi dell'identità/differenza», e afferma come non sia esatto definire l'intersezionalità una teoria o un metodo.

⁷ V. in particolare ivi, p. 487, spec. nota 27, ove si fa constare come le regole di diritto siano in grado di determinare vincitori e vinti nei capillari conflitti presenti in società. Si v. pure le riflessioni svolte da M. Xifaras, *Il ruolo del diritto secondo la teoria critica: il caso della proprietà e dei beni comuni (I parte)*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2021, p. 163 ss. e (*II parte*), ivi, p. 323 ss., nonché A. Negri, M. Hardt, *Una replica a Mikhail Xifaras*, ivi, p. 347 ss.

2. *Una fuggevole parentesi dell'higher education come bene pubblico: il varo del G.I. Bill dopo la Seconda guerra mondiale*

Occorre muovere i primi passi nel discorso sui costi della *higher education* partendo da alcune considerazioni di fondo che ci riportano agli anni del Secondo conflitto mondiale. In quel frangente, gli Stati Uniti erano una potenza in forte espansione industriale che si sarebbe tradotta di lì a poco in espressione di potenza geopolitica. Lo sviluppo tecnologico rendeva – con crescente pressione – necessario lo sviluppo di figure professionali in grado di gestire la transizione industriale. Tuttavia, nel 1940, i centri di formazione di tali figure, ovvero i *college* e i corsi di formazione *post-graduate* (*law school* incluse), erano scarsamente frequentati. Nel 1940, come riportano alcuni dati⁸, mentre la metà degli adolescenti statunitensi terminava la *high school*, solo il 9% si iscriveva al *college*. Questo stato di cose era destinato a mutare radicalmente in un ristretto arco di tempo.

Centrali furono alcune precise congiunture che si legavano allo sforzo bellico posto in essere dagli Stati Uniti. Negli anni che avevano preceduto l'entrata in guerra, l'idea di una formazione universitaria e post-universitaria quale viatico per il perseguimento dell'*American Dream* era sostanzialmente inesistente. All'indomani della crisi del 1929, la preoccupazione principale dell'Amministrazione federale era stata di fronteggiare la disoccupazione dilagante che aveva ampiamente superato la soglia psicologica del 20%⁹. Nel delineato quadro, la *higher education* rimaneva appannaggio di pochi, un percorso elitario perlopiù concentrato nelle aree metropolitane del New England.

Se ciò è vero, non va sottostimato come sotto la Presidenza di Franklin Delano Roosevelt vennero attuati degli strumenti capaci di accrescere la centralità della formazione collegiale nel discorso pubblico statunitense. Per come si dirà, l'obiettivo del meccanismo congegnato durante il New Deal non era tanto rivolto a profili emancipativi, ma aveva quale fine ultimo quello di limitare le rivolte sociali nell'ottica di pacificazione sociale. Benché esuli dal presente scritto un'analisi dettagliata della parentesi storica di cui si sta trattando, non può sottacersi come l'epoca rooseveltiana sia stata contraddistinta non tanto dalla predisposizione di

⁸ T.D. Snyder, *120 Years of American Education*, U.S. Department of Education – Office of Educational Research and Improvement, 1993, p. 76, reperibile su: <https://nces.ed.gov/pubs93/93442.pdf>.

⁹ R.A. Margo, *Employment and Unemployment in the 1930s*, in 7 *Journal of Economic Perspectives*, 1993, 2, p. 41 ss., spec. p. 43.

misure che rispondessero a una visione di insieme della società da plasmare per fuoriuscire dalla crisi, quanto da interventi selettivi funzionali, da un lato, a rendere sempre più manifesta la corrispondenza biunivoca tra inclusione sociale e inclusione nel mercato, dall'altro, ad assicurare la pace sociale¹⁰. Come è stato convincentemente affermato, nel New Deal non c'era alcuna filosofia o approccio coerenti alla base della forma di interventismo di Stato e di azione politica intrapresa¹¹.

Quanto posto in risalto ci aiuta a meglio comprendere le dinamiche sottese all'approvazione di una prima forma di politica scolastica, ancorché limitata ai veterani di ritorno dalla guerra. Nelle sue linee essenziali, il Servicemen's Adjustment Act¹², comunemente chiamato G.I. Bill¹³, perseguiva l'obiettivo di assicurare loro l'accesso alla *higher education* ad un costo pressoché nullo. Il programma era particolarmente generoso in termini di spettro di spese coperte. Ciascun beneficiario riceveva degli assegni di disoccupazione, delle garanzie federali per l'accensione di mutui e 500 dollari da destinare alla formazione, nonché una somma mensile per il sostentamento (che oscillava dai 50 ai 75 dollari). Essenzialmente, quindi, con le rette e con le altre spese pagate, i veterani potevano avere accesso al mondo del lavoro senza dover onorare alcun debito.

In effetti, per la prima volta negli Stati Uniti i *college* e le scuole *post-graduate* erano diventate accessibili alle masse, a prescindere dalla loro estrazione sociale. Sul punto, si rendono necessarie due precisazioni. La prima riguarda le questioni razziali. Molti afroamericani, infatti, vennero esclusi, come riporta Jill Lepore, dal momento che numerose realtà universitarie situate in particolar modo nel Sud del Paese si rifiutavano di ammetterli. Solo uno su cinque, al 1946, si vide accolta la richiesta¹⁴. La seconda attiene alla questione di genere, dal momento che un numero

¹⁰ Sul punto, per meglio approfondire, cfr. E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, Torino, 2024, p. 87-99 e la bibliografia ivi riportata.

¹¹ Cfr. K. Patel, *New Deal – Una storia globale* (2016), Torino, 2018, p. 155.

¹² Servicemen's Readjustment Act, Publ. L. 78-346, 58 Stat. 284 (1944). Per tutti, onde trarre una panoramica di insieme sul tema, cfr. M. Bennett, *When Dreams Come True: The GI Bill and the Making of Modern America*, Washington, 1996, *passim* e K. Frydl, *The GI Bill*, Cambridge, 2009, *passim*.

¹³ La sigla G.I., che originariamente designava il materiale impiegato per la produzione delle attrezzature militari, il *galvanized iron*, si è nel tempo accreditata come formula per indicare genericamente i soldati statunitensi. Cfr. H. Rawson, *Why Do We Say "G.I."?*, in 57 *American Heritage*, 2006, 2, reperibile su: https://web.archive.org/web/20080829172935/http://americanheritage.com/articles/magazine/ah/2006/2/2006_2_15.shtml.

¹⁴ J. Lepore, *These Truths: A History of the United States*, New York, 2020, p. 527 ss.

ridotto di donne poté godere dei benefici del piano. Quantunque queste avessero servito durante la guerra, la nomenclatura bellica definiva le loro unità come «civili», così di fatto facendo venire meno il requisito di base del G.I. Bill¹⁵. Di nuovo, ciò non stupisce, e – anzi – rafforza la validità della tesi sull'assenza nelle politiche del New Deal di qualsivoglia proposito emancipatore: insomma, un modello di governo che poneva l'accento su interventi selettivi nella perpetuazione di una certa idea di *élite* composta da uomini bianchi, anglosassoni e protestanti¹⁶.

Sia come sia, e sebbene l'idea ispiratrice fosse che l'educazione doveva considerarsi un bene pubblico¹⁷, molteplici erano gli scopi che animavano Roosevelt. In primo luogo, voleva placare gli animi dei *forgotten men*¹⁸ e scongiurare il ripetersi delle rivolte avvenute all'indomani della Prima guerra mondiale, quando i veterani disoccupati marciarono su Washington rivendicando a gran voce i bonus che il Governo aveva promesso, ma non erogato¹⁹. In secondo luogo, il G.I. Bill, oltre che dispositivo di conservazione della pace sociale, era uno strumento di salvataggio delle realtà universitarie dal fallimento, altrimenti inesorabile stante la penuria di studenti determinata dal conflitto. È indubbio che il proposito fu raggiunto: nel 1946, sui due milioni di statunitensi iscritti ai *college* e alle scuole *post-graduate*, la metà era rappresentata da veterani²⁰. Al riguardo, va riportato come effetto collaterale dell'imponente stanziamento federale (pari a 14,5 miliardi di dollari) fu la proliferazione di scuole *for-profit* nelle più disparate materie e fondate da investitori disinvolti alla ricerca di facili guadagni, come certificato da un'indagine del Congresso realizzata nel 1952²¹.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Così K. Patel, *New Deal*, cit., p. 28 ss. e 104 ss.

¹⁷ Al riguardo, S. Daniels, *The Perennial (and Stubborn) Challenge of Cost, Affordability, and Access in Legal Education: "We Will Continue to Muddle Through"*, in M. Deo, M. Lazarus-Black, E. Mertz (eds.), *Power, Legal Education, and Law School Cultures*, Abingdon-New York, 2020, p. 126 ss.

¹⁸ In merito all'influenza dei veterani sul confezionamento delle politiche del *New Deal*, cfr. S.R. Ortiz, *Beyond the Bonus March and GI Bill: How Veterans Shaped the New Deal Era*, New York, 2010, spec. p. 66 ss.

¹⁹ La vicenda è riportata in *Bonus Expeditionary Forces March on Washington*, in *National Park Service*, reperibile su: <https://www.nps.gov/articles/bonus-expeditionary-forces-march-on-washington.htm#:~:text=In%20May%201932%2C%20jobless%20WWI,they%20really%20needed%20the%20money.>

Sui timori dell'Amministrazione federale, cfr. J. Mitchell, *The Debt Trap – How Students Loan Became a National Catastrophe*, New York, 2021, p. 15.

²⁰ V. ivi, p. 16.

²¹ House Select Committee to Investigate Educational, Training, and Loan Guaranty Programs under GI Bill, House Report no. 1375, 82nd Congress, 2nd Session,

I rilievi fin qui svolti valgono altresì per il comparto della *legal education*, che – in quegli anni – aveva subito una enorme contrazione degli iscritti. Esemplificativi di tale tendenza sono alcuni studi i quali, ancorché limitino il loro campo di indagine a specifiche realtà, rendono bene l'idea dell'impatto sull'educazione dei giuristi. Ad esempio, la Baylor's Law School in Texas riaprì nel 1946 sperimentando una rapida crescita del numero di iscritti, passando dai 102 di quell'anno a 402 nel 1949²². L'Iowa nel 1943 ne aveva registrati 23, passati nel 1947 a più di 500. Già nel 1950 il numero di studenti si era stabilizzato a 400. Secondo la storia ufficiale dell'Università le iscrizioni crebbero così tanto grazie al G.I. Bill²³. Un'indagine maggiormente strutturata è stata condotta sul Boston College e ha rilevato che l'Università era stata travolta dalla guerra: nel giugno del 1945, gli iscritti alla *law school* erano sei e la scuola si apprestava a dichiarare bancarotta²⁴. L'immediato dopoguerra, però, risollevò le sue sorti: i veterani di ritorno, provvisti di denaro ricevuto dall'Amministrazione federale, finanziarono di fatto l'ambiziosa trasformazione del Boston College Law School da realtà locale a istituzione a vocazione nazionale²⁵.

L'analisi sulla *legal education* conferma pure l'affermazione secondo cui il G.I. Bill fu strumentale al salvataggio di molte realtà che sarebbero state diversamente costrette alla chiusura. Ancora una volta, ciò trova conferma nel caso del Boston College: nel 1941 le sue riserve ammontavano a 32.000 dollari; nel 1943 erano scese a 1.693 dollari. L'innalzamento delle rette, pagate con i fondi del G.I. Bill, a 350 dollari, nel 1947, e a 400 nell'anno successivo, consentì di risanare abbondantemente la situazione economica, al punto da registrare nel 1948 un patrimonio di 162.000 dollari.

A differenza, tuttavia, dei corsi generalisti, dove – come accennato poco sopra – il G.I. Bill innescò la diffusione di scuole private da parte di investitori interessati a trarre profitto dai finanziamenti pubblici, nel contesto della formazione del giurista si verificò l'effetto opposto. Indirettamente, il Governo favorì selettivamente le *law school* riconosciute dall'American Bar Association, così accrescendo il potere di quest'ultima relativamente alla gestione dell'organizzazione della professione forense.

1952, reperibile su: <https://vetsedsuccess.org/wp-content/uploads/2018/10/1952-house-committee-report-gi-bill-fraud.pdf>.

²² V. *Baylor Law History*, in <https://law.baylor.edu/why-baylor-law/about/history>.

²³ Dati tratti da N. William Hines, *Law School History and Milestones*, reperibile su: <https://law.uiowa.edu/about/law-school-history-and-milestones>.

²⁴ B. Bigelow, *The impact of the GI Bill on Legal Education: A Case Study of Boston College Law School, 1949-1959*, in *Law School Publications*, 2004, Paper n. 51, p. 1 ss.

²⁵ Ivi, p. 3 ss. e 14.

Non si vedeva motivo, difatti, per iscriversi alle *proprietary law school*, scelte in precedenza per i loro costi inferiori, funzionali ad assicurare alle minoranze e alle donne di diventare avvocati. Nel 1947, erano 36.999 gli studenti iscritti in programmi di *law school* a tempo pieno, 407 a corsi pomeridiani, e 6.313 nelle scuole serali (111 in totale) accreditate all'American Bar Association (ABA)²⁶. Per converso, 47 erano le scuole non accreditate e i loro studenti rappresentavano ormai una porzione ridotta e in continua diminuzione: il 14.3%, per un totale di 7.296 studenti, 6.082 dei quali impegnati alle serali.

La contrazione del numero delle scuole *part-time* sarà nel lungo periodo uno dei fattori che produrrà l'innalzamento dei costi della *legal education*, in una pura logica di mercato di diminuzione dell'offerta dipendente dall'aumento dei costi. Negli anni dell'immediato dopoguerra, non era questa una preoccupazione avvertita: i sussidi federali avevano sterilizzato, pur se solo temporaneamente, il problema dei costi. L'esperimento del G.I. Bill era riuscito, ma la sua limitata portata avrebbe avuto profonde ricadute sull'avvenire dell'*education* negli Stati Uniti. L'idea che la formazione fosse un *public good* sarebbe di lì a poco divenuta recessiva, e su di essa si sarebbero abbattute la scure del maccartismo e la retorica dell'anti-comunismo, entrambi fenomeni imperanti negli anni '50 dello scorso secolo.

3. *La svolta di Truman, lo stile paranoide e l'anti-comunismo: l'affermazione dell'higher education come bene privato*

La stagione dell'educazione come bene pubblico, con la conseguente esigenza di misure congegnate da uno Stato interventore, era destinata quindi a risolversi in una breve parentesi. L'avvento di Harry Truman alla presidenza degli Stati Uniti aveva sancito la chiusura del capitolo New Deal e l'inizio di una fase della storia del Paese dove i timori del comunismo erano a tal punto pervasivi da permeare tutti gli ambiti della vita dei cittadini.

Sul versante internazionale, del resto, la Casa Bianca reagì all'istituzione del Comecon e alla conclusione del Patto di Varsavia con l'elaborazione della dottrina Truman, a mente della quale l'U.R.S.S. aveva mire espansionistiche alla cui neutralizzazione dovevano attendere gli Stati

²⁶ Cfr. R.B. Stevens, *Law School: Legal Education in America from the 1850s to the 1980s*, Chapel-Hill (NC), 1983, p. 205; J.T. Tinnelly, *Part-time Legal Education: A Study of the Problems of Evening Law Schools*, Brooklyn, 1957, *passim*; C. Kelso (ed.), *Study of Part-Time Legal Education*, Washington-D.C., 1972, *passim*.

Uniti d'America²⁷. La lotta al comunismo non veniva condotta solo al di fuori dei confini della Federazione. Vi era, altresì, un fronte interno, non meno caldo, che trovava linfa vitale nel sentimento viscerale anti-sovietico saldatosi con le paure di un conflitto nucleare²⁸. Il tutto aveva già condotto a detenzioni, licenziamenti, misure restrittive della libertà di espressione e di organizzazione dei gruppi discriminati e dei lavoratori, i quali si trovarono a dover rinunciare a gran parte dei benefici acquisiti in virtù del New Deal²⁹. A onor di cronaca, deve essere riportato come alcuni provvedimenti di marca espressamente anti-socialista vennero introdotti già durante l'era rooseveltiana.

È ad esempio il caso dell'Alien Registration Act del 1940³⁰, più noto – dal nome del deputato che se ne fece promotore – come Smith Act. La disciplina in questione era volta a sanzionare i comportamenti di chi promuoveva o incoraggiava il rovesciamento dell'ordine costituito e fu impiegato quale meccanismo di disapplicazione del I emendamento per reprimere la libertà di parola degli oppositori politici³¹. Non solo lo Smith Act faceva aleggiare sugli Stati Uniti lo spettro del maccartismo prim'ancora del suo avvento, ma anche il Labor Management Relations Act³² e l'Internal Security Act³³, rispettivamente del 1947 e del 1950, contribuirono significativamente ad accrescere la paura rossa. Il primo, meglio conosciuto come Taft-Hartley Act, venne adottato dopo un'ondata di scioperi nel biennio 1945-1946 ed era funzionale a limitare le libertà sindacali ottenute durante la Presidenza Roosevelt, introducendo – tra l'altro – l'obbligo per le dirigenze sindacali di fare pubblica dichiarazione di estraneità alle organizzazioni comuniste. Il secondo provvedimento, noto pure come McCarran Act, aveva invece introdotto l'obbligo di registrazione per tutte le organizzazioni ritenute comuniste e aveva istituito una commissione deputata alla sorveglianza delle loro attività (il Subversive Activities Control

²⁷ Il tutto, sulla scorta delle teorie sviluppate da G.F. Kennan, *The Source of Soviet Conduct*, in 25 *Foreign Affairs*, 1947, 4, p. 566 ss.

²⁸ Per approfondimenti, v. E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, cit., p. 115-119.

²⁹ Senza pretese di esaustività, si rinvia a R.O. Boyer, H.M. Morais, *Storia del movimento operaio negli Stati Uniti 1861-1955* (1955), Bari, 1974, p. 505 ss.

³⁰ Alien Registration Act, Publ. L. 76-670, 54 Stat. 670, Ch. 439 (1940).

³¹ In argomento, M.A. Jones, *Storia degli Stati Uniti d'America. Dalle prime colonie inglesi ai giorni nostri*, 2° ed., Milano, 1995, p. 454 ss.

³² Labor Management Relations Act, Publ. L. 80-101, 61 Stat. 136 (1947).

³³ Internal Security Act, Publ. L. 81-831, 64 Stat. 987 (1950).

Board), occupata in particolare a scovare chi avesse promosso con qualsiasi mezzo la «dittatura totalitaria».

Come tutto quanto riportato faccia il paio con il tema della *higher education* e dei suoi costi è presto detto. Nella temperie culturale che abbiamo descritto succintamente, il Presidente Truman costituì nel 1946 un gruppo di lavoro con il fine manifesto di redigere uno schema per il finanziamento della frequenza del *college*. Truman si rivolse a tal fine a George Zook, uno dei più importanti lobbisti nel settore, nominandolo a capo della commissione incaricata³⁴. Il *report* finale realizzato etichettava la formazione come un diritto di nascita minacciato dalle rette universitarie troppo elevate che stavano rendendo impossibile l'iscrizione al *college* per gli studenti provenienti da famiglie a basso reddito. Concludeva raccomandando al governo di rendere gratuiti i primi due anni di formazione collegiale e di offrire un numero contenuto di borse di studio per gli studenti durante il restante biennio³⁵.

La reazione del Congresso fu lapidaria: la rivalità con l'Unione Sovietica, difatti, chiudeva le porte a ogni misura che solo lontanamente potesse essere in odore di socialismo. L'era del *Big Government* di rooseveltiana memoria aveva subito una definitiva battuta di arresto. I repubblicani, che detenevano la maggioranza in Parlamento, avevano vinto la competizione elettorale con argomenti a favore del mondo libero contro il comunismo. Va da sé che tacciassero gli aiuti federali alla formazione come a una misura socialista³⁶. Il tutto non stupisce: nel giro di pochi anni, il discorso pubblico e la politica statunitense, come sostenuto da Richard Hofstadter, avrebbero assunto uno stile paranoide, con ciò intendendosi le

³⁴ Su queste dinamiche, cfr. J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 17.

³⁵ Il testo integrale del *report*, intitolato *Higher Education for American Democracy – A Report of the President's Commission on Higher Education*, pubblicato nel 1947 in sei volumi, è accessibile al seguente indirizzo: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.89917/page/n355/mode/2up>. Sui lavori della Commissione si è formata una certa letteratura: senza pretese di completezza, cfr. G. Gilbert, D.E. Heller, *The Truman Commission and its Impact on Federal Higher Education Policy From 1947 to 2010*, in 84 *Journal of Higher Education*, 2013, 3, p. 417 ss. e la bibliografia ivi citata; N.M. Strohl, *The Truman Commission and the Unfulfilled Promise of American Higher Education*, Ph.D. Thesis unpublished, Madison, 2018, reperibile al seguente indirizzo <https://www.proquest.com/docview/2268337923?sourcetype=Dissertations%20&%20Theses>; da ultimo, E.W. Ris, *Higher Education Deals in Democracy: The Truman Commission Report as a Political Document*, in 54 *Change*, 2022, 1, p. 17 ss.

³⁶ Spunti in merito si ritrovano in J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 17.

qualità di esagerazione, sospettosità e fantasia cospiratoria con cui gli statunitensi vedevano il mondo e si esprimevano³⁷.

In particolare, i repubblicani avevano elaborato una serie di teorie stando alle quali era in atto una grande trama comunista per smantellare le istituzioni e lo stile di vita americani. Alcuni, appunto, credevano all'esistenza di una cospirazione moderna, perpetuata anche da cittadini statunitensi a danno dei compatrioti. Eminent figure pubbliche erano considerate parte di questo ordito: lo stesso Roosevelt, Frankfurter, Warren, il Segretario di Stato Marshall. Proprio il New Deal, per la destra paranoide, avrebbe costituito l'apice di un progetto atto a portare l'economia statunitense sotto l'egida del Governo federale per così, poi, con l'indebolimento del sistema capitalistico, aprire le porte al socialismo e al comunismo³⁸. Altri ritenevano che i comunisti avessero penetrato i più alti ranghi burocratici, al punto che la politica nel suo complesso risultava dominata da figure sinistre che avevano svenduto gli Stati Uniti. Infine, altri ancora credevano che il Paese fosse stato infiltrato da una vasta rete di agenti comunisti capillarmente diffusa nell'apparato governativo, nell'istruzione, nelle istituzioni religiose, nella stampa e nei mezzi di comunicazione.

Ciò che documenta meglio il periodo che stavano attraversando gli Stati Uniti è l'accusa presentata dal senatore McCarthy in Senato il 14 giugno del 1951, rimaneggiata e pubblicata in un secondo momento con il titolo *The America's Retreat from Victory: The Story of George Catlett Marshall*, dove l'autore descrive il Segretario di Stato come l'eminenza grigia di un grande piano socialista³⁹. Gli Stati Uniti sarebbero entrati di lì in avanti in un vortice di isteria collettiva, ben simboleggiata dell'uscita nel 1953 dell'opera di Arthur Miller, *The Crucible*.

4. *Una vicenda paradigmatica: la professione forense anti-comunista e l'abbozzo di un sistema di prestiti per finanziare l'educazione dei giuristi statunitensi*

Abbiamo menzionato in apertura del lavoro come il contesto della *legal education* metta a disposizione un punto di vista privilegiato dal quale osservare le dinamiche dei costi nell'istruzione statunitense. Il momento storico in esame non fa eccezione e, ancora una volta, certifica la

³⁷ R. Hofstadter, *Lo stile paranoide nella politica americana* (1964), Milano, 2021, p. 11 ss.

³⁸ Ivi, p. 48 ss.

³⁹ Ivi, p. 49 ss.

compenetrazione tra storie particolari e storia generale nell'esperienza giuridica indagata.

Fatta la doverosa premessa, conviene volgere la nostra attenzione ad alcune iniziative che la professione forense, sotto l'egida dell'ABA, intraprese e che furono ispirate dallo stesso sentimento di caccia alle streghe che aveva mobilitato la destra paranoide. Alcune di queste iniziative si ponevano in diretta linea di continuità con il contesto generale, altre – al contrario – si presentavano come anticipatrici di alcune traiettorie che sarebbero state imboccate non molto tempo dopo a livello nazionale. Ma andiamo con ordine.

Per quanto attiene alle prime, basti qui citare il fatto che, mentre nei teatri veniva messa in scena per la prima volta l'opera di Miller, l'allora Attorney General Herbert Brownell espresse all'ABA l'esigenza di sopprimere l'associazione concorrente, la National Lawyers Guild, poiché reputata un covo di comunisti⁴⁰.

Per quanto concerne le seconde, l'ABA elaborò ben prima dell'Amministrazione federale il convincimento di una relazione positiva esistente tra un più facile accesso alla *legal education* e il programma di prestiti. Programma che, da un lato, rispondeva alle esigenze anti-comuniste, dall'altro, non sacrificava eccessivamente il desiderio di emancipazione sociale ben presente nelle fasce più deboli della società dell'epoca. Nell'arduo tentativo di trovare un equilibrio tra tensione di salvaguardia capitalistica e propositi di pacificazione delle masse devono essere inquadrate le iniziative dell'Associazione.

Nell'immediato secondo dopoguerra, l'eccessiva uniformità della professione forense aveva stimolato alcune sue riflessioni. Per ricostruire lo stato dell'arte, era stato istituito un comitato *ad hoc* con il compito di analizzare il problema dei costi e del finanziamento per la frequenza delle *law school*. La commissione formulò il seguente ammonimento: «La gente di questa Nazione non accetterà standard alcuno che conduca a produrre avvocati provenienti da classi *well-to-do* o *socially-elect*. Un risultato simile sarebbe fatale per una moderna democrazia come la nostra, che intende dar voce a tutti e nella quale l'avvocato svolge una funzione pubblica»⁴¹.

⁴⁰ J.S. Auerbach, *Unequal Justice – Lawyers and Social Change in Modern America*, New York, 1976, p. 234 ss.

⁴¹ ABA Special Committee on the Conference on Personal Finance Law, *Loans for Law School Students*, in 5 *Journal of Legal Education*, 1952-1953, 3, p. 312 ss., spec. p. 314.

Il passaggio certifica come la stessa ABA fosse già in quegli anni consapevole delle criticità che attanagliavano la *legal education*. Consapevole lo era pure del fatto che in tanto sarebbe stato possibile democratizzare la professione, in quanto si fossero attuati meccanismi di supporto finanziario per i meno abbienti onde consentire loro di studiare diritto. Come efficacemente riassunto, anche i figli del barbiere⁴² e dei calzolari siciliani⁴³ avrebbero dovuto avere le stesse opportunità di quelli dell'intermediario finanziario metropolitano. Le risultanze, a ben guardare, non si discostano molto da quelle della commissione Zook incaricata da Truman.

E – analogamente alle reazioni che seguirono a quest'ultima – anche la professione forense prese una chiara posizione in ordine al fatto che tutto ciò non avrebbe potuto comportare la predisposizione di un sistema pubblico di *welfare* dal momento che la *legal education* rappresentava un bene privato la cui allocazione sarebbe dovuta avvenire nel mercato e in regime di concorrenza. Rilievo quest'ultimo alquanto singolare, se si considera che la stessa ABA era delegata del potere di accreditare le *law school* e di determinare, con criteri fissati dalla stessa Associazione, quali dovessero essere le titolari di rilasciare validi diplomi utilizzabili per fare domanda di accesso alla professione di avvocato. Insomma, dietro all'invocazione del regime concorrenziale si annidava l'implicita volontà di salvaguardare il proprio controllo esercitato su un mercato che era a tutti gli effetti un settore amministrato.

Appunto il *report* dell'ABA non aveva avanzato ipotesi di finanziamento pubblico, ma aveva affermato a chiare lettere come la modalità migliore per risolvere il crescente problema dei costi della *legal education* fosse di ricorrere ai prestiti emessi dalle *law school*, che gli studenti avrebbero poi ripagato una volta entrati nel mondo del lavoro. L'*American Dream* dei ragazzi poveri, capaci e ambiziosi di emanciparsi dalla loro condizione di provenienza e diventare avvocati andava supportato con strumenti di facilitazione di accesso al credito, e di inclusione nel mercato⁴⁴.

Il *report* sottolineava altresì l'incapacità delle *law school* di far fronte a tali esigenze con delle borse di studio per i migliori studenti. Se, da un lato, infatti, si era registrato un graduale aumento di accantonamenti da destinare alle *scholarship*, dall'altro, questi erano sufficienti a coprire solamente una ristretta porzione di studenti meritevoli, lasciandone sprovvista la stragrande

⁴² W.T. Dean, *Who Pays the Bills? The Costs of Legal Education and How to Meet It*, in 16 *Journal of Legal Education*, 1964, 4, p. 416 ss., spec. p. 419.

⁴³ T.G. Barnes, *Hastings College of the Law: The First Century*, San Francisco, 1978, p. 229.

⁴⁴ ABA, *Loans for Law Students*, cit., p. 312 e 314 ss.

maggioranza. Pochissime scuole avevano avviato, al contempo, dei prestiti interni⁴⁵.

Nel delineato quadro, il comitato speciale rilevava però un bisogno di avvocati a causa della penuria determinata dalla Seconda guerra mondiale. La misura principale a tal fine sarebbe stata la creazione per l'appunto di un sistema di prestiti tale da assicurare alle *law school* di espandersi, di aumentare gli stipendi per i propri docenti, e contemporaneamente di assicurare ai più bisognosi e meno abbienti di studiare. Rilievo degno di nota è che il *report* dettagliava analiticamente tutti gli aspetti relativi alla configurazione di questi prestiti: somme, interessi e piani di riparto degli importi da restituire. Nel documento si ritrova anche una certa lungimiranza per la deriva che avrebbe potuto prendere un programma indiscriminato di prestiti non corredato da adeguati controlli: secondo l'ABA il regime dei finanziamenti non avrebbe dovuto esporre i giovani a pericoli morali e finanziari perché «se il debito è troppo grande, può lacerare l'anima»⁴⁶.

Ora, è di tutta evidenza che non solo il *report* assume una prospettiva antitetica all'assetto del G.I. Bill, ma anche che il documento costituisce una reazione, di chiusura, a qualsiasi coinvolgimento del Governo nel settore della *legal education*⁴⁷. Letto in questo contesto, quanto concepito dall'ABA per la predisposizione di prestiti agli studenti si colora politicamente di anti-comunismo e di esigenza di allontanamento del Governo federale dall'economia e dal mercato. Si legge in un passaggio che l'eventuale perpetuazione di strumenti come il G.I. Bill in situazioni non emergenziali, in quanto misure socialiste per loro natura, avrebbe finito con il sopprimere la libera iniziativa individuale, distruggere la fiducia di sé stessi e compromettere l'integrità degli individui⁴⁸. Più precisamente, se l'alternativa ai prestiti gestiti privatamente fosse stata lo stanziamento da parte del Governo dei fondi necessari, si sarebbe giunti alla socializzazione della professione forense, o quantomeno della *legal education*, in una torsione totalitaria⁴⁹. L'intervento dell'Amministrazione, ancora, avrebbe portato alla distruzione del sistema di formazione del giurista con le sue libertà di pensiero, di espressione e spirituale⁵⁰.

Volendo riassumere la posizione dell'ABA, possiamo individuare tre componenti fondamentali: *i.* l'*American Dream* come appiattimento

⁴⁵ Ivi, p. 312 e 316.

⁴⁶ Ivi, p. 318.

⁴⁷ S. Daniels, *The Perennial and Stubborn Challenge*, cit., p. 135 ss.

⁴⁸ Cfr. ABA, *Loans for Law Students*, cit., p. 315.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Ivi, p. 316.

dell'inclusione sociale nell'inclusione nel mercato; *ii.* gli ideali anti-comunisti alla base dell'esigenza di limitare lo spettro di intervento dello Stato; *iii.* al contempo, l'esigenza di aumentare il numero di avvocati. Essa è preconizzatrice di uno stato di cose che diverrà generale. Le stesse componenti contribuiranno, infatti, a edificare l'impalcatura dell'Higher Education Act del 1965 promosso dal Presidente Lyndon B. Johnson, alle cui dinamiche ci dedicheremo nei paragrafi seguenti.

5. *La corsa allo spazio e lo sguardo all'insù: come la Guerra Fredda ha plasmato l'educazione e l'approvazione del National Defense Student Loan Program*

Il 4 ottobre 1957, il lancio dello Sputnik aveva destato diffuse preoccupazioni in particolare tra gli scienziati statunitensi. L'allora Presidente Eisenhower aveva incontrato un loro gruppo nello studio ovale, benché non si dicesse particolarmente preoccupato del balzo in avanti sovietico nella corsa allo spazio. Anzi, aveva liquidato la vicenda affermando che i sovietici avevano lanciato un palloncino in aria⁵¹. Fu invece Johnson a convincersi che la corsa allo spazio, nell'ambito della guerra non convenzionale con la Russia, poteva essere vinta dando slancio e incentivando la *higher education*. La Guerra Fredda imponeva sforzi non convenzionali, non solo bellici ma anche scientifici: di qui l'esigenza di più ingegneri e scienziati. Dunque, di più diplomati al college⁵².

Il 1957 segnò una svolta nel discorso pubblico statunitense. All'epoca, le Università si dolevano di non avere sufficienti fondi. I datori di lavoro, dal canto loro, lamentavano di non riuscire a trovare lavoratori dotati delle competenze richieste dal progresso industriale. La classe media era preoccupata dai costi in continua crescita della *higher education*. Più in generale, la Nazione era avviluppata in un'ansia e un'angoscia montanti rispetto al ruolo degli Stati Uniti nello scacchiere internazionale. Il tutto evidentemente acuito dal proseguire della Guerra Fredda. Sicché, in questa congerie, andò assumendo forma l'idea di un diritto universale alla

⁵¹ «The Russians have only put one small ball in the air»: cfr. *One Small Ball in the Air: October 4, 1957 November 3 1957*, NASA's Origins and the Dawn of the Space Age, Monograph in Aerospace History #10, reperibile su: <https://www.nasa.gov/history/monograph10/onesmlbl.html#:~:text=Seeking%20to%20calm%20Congress%20and,space%2C%20Eisenhower%20said%20that%20%22no.>

⁵² Per meglio approfondire, cfr. L.B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency*, 1963-1969, New York, p. 272.

educazione e della formazione al *college* come garanzia per condizioni di vita migliori. Ciò doveva, tuttavia, essere tenuto insieme con la granitica convinzione del *limited Government*: da cui l'emersione su larga scala del convincimento per cui tale diritto doveva essere assicurato ampliando le possibilità di accesso al credito, e facendo dunque leva sul debito privato. Era ripreso a circolare un documento realizzato dallo U.S. Department of the Interior nel 1929 indirizzato alla popolazione statunitense secondo il quale «Tutto, dalle ruote delle automobili alla proprietà immobiliare può essere acquistato facendo ricorso ai prestiti. La *higher education* non fa eccezione»⁵³.

Il fallimentare lancio del satellite statunitense fece sì che Johnson poté sfruttare il proprio ruolo di Presidente del Senate's Preparedness Investigating Subcommittee nell'ambito del quale tenne delle audizioni sul *missil gap* esistente con la Russia. Gli scienziati chiamati a testimoniare in quella sede rivendicarono il loro ruolo chiave per accelerare la corsa statunitense allo spazio. Ricorda ancora Johnson che «ci stavamo finalmente rendendo conto che la nostra difesa nazionale si estendeva anche alle aule delle scuole e delle Università»⁵⁴.

Tutti questi avvenimenti – la corsa allo spazio e la presenza di un nemico straniero da sconfiggere – avevano avuto l'effetto di ricompattare il fronte interno: tanto i democratici quanto i repubblicani convergevano ora sulla necessità di predisporre dei programmi di aiuti per la frequenza della *higher education*. Sulle modalità operative di come questo sarebbe dovuto avvenire, però, le posizioni divergevano radicalmente.

Nel panorama statunitense si ritrovavano diversi meccanismi di facilitazione di accesso all'istruzione universitaria. Ad esempio, le Università di Stanford e quella del Minnesota avevano da tempo predisposto un sistema interno di prestiti ai propri studenti. Ben presto alcune banche e organizzazioni filantropiche iniziarono a far credito a chi avesse dato prova di onestà, carattere, industriosità e abilità⁵⁵: non va dimenticato che lo stesso Johnson, di umili origini, accedette alla Southwest Texas State University e poi alla *law school* grazie al prestito di una banca locale⁵⁶.

Faceva eccezione solo la California che aveva, sin dal XIX secolo, introdotto un sistema di *college* gratuiti. Che la posizione californiana sarebbe risultata recessiva fu però subito chiaro. Un numero crescente di voci si

⁵³ W.J. Greenleaf, *Self-Help for College Students*, Department of the Interior, Washington D.C., 1929, p. 11.

⁵⁴ L.B. Johnson, *The Vantage Point*, cit., p. 275.

⁵⁵ W.J. Greenleaf, *Self-Help for College Students*, cit., p. 11.

⁵⁶ Sul punto, v. R. Caro, *Means of Ascent*, New York, 1990, p. 142 ss.

andava orientando con sempre maggior forza in senso favorevole a traslare i costi della *higher education* e dei programmi *post-graduate* sugli studenti anziché sulla fiscalità generale. Si è già detto del *report* confezionato dall'ABA nel 1952-1953. Due anni più tardi, nel 1955, Milton Friedman pubblicò un saggio dove sosteneva come gli studenti avrebbero dovuto essere qualificati alla stregua di società commerciali e da considerare i prestiti effettuati loro in guisa di investimenti in *equity* che gli studenti medesimi avrebbero poi ripagato con i loro futuri guadagni⁵⁷. Qualche mese prima del lancio dello Sputnik, una commissione nominata da Eisenhower aveva raccomandato la predisposizione di un programma di prestiti garantiti dallo Stato: il capo del gruppo di lavoro, Devereux Josephs, dichiarò che ciò avrebbe promosso l'indipendenza e la responsabilità degli studenti⁵⁸.

Eisenhower si ritrovava stretto in una morsa: per un verso, reputava che i prestiti avrebbero posto un eccessivo onere sulle spalle delle giovani generazioni desiderose di andare al *college*, per un altro, non era nella condizione di erogare borse di studio federali per tutti, poiché ciò avrebbe apertamente contraddetto la filosofia del *limited Government* alla base della sua azione di governo. La risultante fu l'adozione, nel gennaio del 1958, di un timido piano di 10.000 borse di studio all'anno per quattro anni per gli studenti che avessero deciso di intraprendere dei percorsi di formazione in materie scientifiche⁵⁹.

Il concreto impulso riformatore provenne, poco dopo, non già dall'Esecutivo, ma da Carl Elliott, deputato democratico e a capo dell'House Subcommittee on Special Education. Costui propose un massiccio sistema di prestiti, strategicamente inserito in una proposta di legge denominata National Defense Education Act. Ai beneficiari dei prestiti era fatto obbligo di firmare un giuramento di lealtà agli Stati Uniti, così placando gli animi, e finanche riscuotendo il consenso, dei Repubblicani intrisi di maccartismo⁶⁰. Nel settembre 1958 fu varato il primo National Defense Student Loan Program: l'*higher education*, dietro la retorica della sicurezza nazionale⁶¹, diventava per legge un costo di cui gli studenti avrebbero dovuto farsi carico.

⁵⁷ M. Friedman, *The Role of Government in Education*, in R. Solo (ed.), *Economics and Public Interest*, New Brunswick, 1955, p. 123 ss.

⁵⁸ *Colleges Are Too Cheap*, in *Fortune*, settembre 1957.

⁵⁹ D.D. Eisenhower, *Special Message to the Congress on Education*, 17 gennaio 1958, testo integrale reperibile su: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-education-2>.

⁶⁰ Per meglio approfondire, cfr. J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 19 ss.

⁶¹ National Defense Education Act, Publ. L. 85-864, 72 Stat. 1580 (1958).

Nel corso del primo anno di operatività le realtà scolastiche fecero richieste che superavano del doppio gli stanziamenti governativi. Benché in molti nutrissero dubbi e perplessità in ordine alla correttezza di questi comportamenti, Eisenhower non poté porre in essere alcuna misura poiché era la stessa disciplina a fare divieto di qualsiasi ingerenza governativa sulle modalità di spesa da parte delle scuole dei fondi pubblici ricevuti⁶².

Da più parti si levarono voci di denuncia circa l'insufficienza delle risorse stanziare a fare fronte alla reale domanda della popolazione. Johnson propose una riforma per consentire che sempre più studenti della classe media potessero accedere ai prestiti. La proposta venne rifiutata dal Congresso, ma la pressione ricreata lo spinse ad accrescere i fondi destinati al National Defense Student Loan Program⁶³. Tutto ciò produsse l'effetto di far aumentare sensibilmente il numero di iscritti al *college*. In quel frangente i decisori politici non si curavano dei problemi associati alla effettiva capacità degli studenti di onorare i prestiti accesi. Piuttosto, la principale tra le preoccupazioni, per la difesa e sicurezza nazionali, era di ampliare quanto più possibile il loro numero, e – prospetticamente – quello degli scienziati del Paese.

6. *La dichiarazione di guerra alla povertà: Johnson, l'Higher Education Act del 1965 e il conio del sistema dei prestiti d'onore*

L'assassinio del Presidente John Fitzgerald Kennedy aveva fatto sì che il suo vice, Johnson, prendesse le redini del Paese. Con il suo avvento, il quadro in materia di istruzione era destinato a cambiare per sempre. Dobbiamo iniziare con il dire che, quanto a impronta lasciata sugli Stati Uniti, la sua Presidenza non ha nulla da invidiare a quelle di Abraham Lincoln e di Franklin Delano Roosevelt⁶⁴. Sul fronte interno, gli anni di Johnson trasformarono il Paese e la politica presidenziale determinò una svolta di paradigma nell'ottica del recupero di un ruolo maggiormente penetrante dello Stato nel mercato.

Il tutto lungo tre linee direttrici fondamentali⁶⁵. In primo luogo, gli anni '60 si sono contraddistinti per un profondo processo di modernizzazione, avviato dall'impetuoso sviluppo economico, pervasivo

⁶² Ivi, sect. 102.

⁶³ Per una sintesi delle vicende citate, cfr. J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 21 ss.

⁶⁴ Cfr., per un bilancio, R.A. Divine, *Assessing Lyndon Johnson*, in 6 *Wilson Quarterly*, 1982, 3, p. 142 ss.

⁶⁵ Cfr. E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, cit., p. 150.

questo di gran parte delle strutture su cui si regge la stessa società statunitense. In secondo luogo, Johnson è intervenuto sulla posizione della minoranza afroamericana: nella seconda metà degli anni '60, la sua piena integrazione politica e sociale scalò l'agenda politica dell'Amministrazione, lasciando intravedere scorci dell'ideale di eguaglianza sostanziale⁶⁶. In terzo luogo, l'ultima delle linee direttrici ruota attorno alla sintesi tra, da un lato, la guerra alla povertà (War on Poverty), dall'altro, alla costituzione di un più moderno sistema di *welfare* organizzato e gestito dal potere federale.

Quali siano i punti di caduta pratici delle traiettorie menzionate è facile a dirsi. Esse si tradussero in: *i.* un nuovo attivismo del potere pubblico nel contesto socio-economico; *ii.* nella reiezione della visione protestante della povertà (non più considerata come una colpa, ma prodotto e risultato delle condizioni di svantaggio dinanzi alle quali l'impegno individuale risulta fatalmente recessivo); *iii.* nel ripensamento dell'*American Dream* in chiave realista⁶⁷.

Non v'è dubbio che il lascito principale della politica johnsoniana sia costituito dai più che positivi risultati ottenuti nell'ambito della Great Society⁶⁸: come dimostrano alcuni dati, le persone che vivevano sotto la soglia di povertà passarono dall'essere più del 20% nel 1963 a 12.5% nel 1970. Nello stesso arco temporale, il numero delle famiglie afroamericane posizionate al di sotto della soglia finì con il dimezzarsi⁶⁹.

Nel delineato quadro, non stupisce che il servizio scolastico fosse stato caricato di un ruolo chiave nelle politiche non solo di integrazione della minoranza afroamericana, ma anche per la fuoriuscita dalla povertà e come strumento imprescindibile per l'affermazione degli Stati Uniti quali potenza egemone su scala internazionale. Le evoluzioni si spiegano anche in ragione di alcune vicende personali che hanno riguardato Johnson: della sua emancipazione grazie alla frequenza del *college* prima e della *law school* poi abbiamo già detto. A ciò si aggiunga che aveva svolto per un periodo della sua vita la professione di insegnante e in quella sede aveva maturato a pieno

⁶⁶ È definita *ivi*, p. 160, come una «fugace tentazione» quella dell'eguaglianza sostanziale nel periodo johnsoniano.

⁶⁷ Cfr. *ivi*, p. 150.

⁶⁸ Così, *ivi*, p. 151, nonché p. 189-192.

⁶⁹ Per quanto concerne i tassi di povertà all'inizio degli anni '60, v. M. Harrington, *The Other America: Poverty in the United States* (1962), New York, 1997, *passim*. Per il resto, cfr. i dati dello U.S. Census per come rielaborati da R. Morrill, *50 Years of US Poverty: 1960 to 2010*, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.newgeography.com/content/004852-50-years-us-poverty-1960-2010>.

la convinzione dell'istruzione come poderoso strumento per sconfiggere la povertà.

Nel 1965 si rivolgerà al Congresso affermando in modo sicuro che «la *higher education* non è più un lusso, ma una necessità»⁷⁰. Ed è sulla scorta di tali convincimenti che creò un collegamento tra l'*education* e il movimento per i diritti civili: in un celeberrimo discorso tenuto alla Howard University, realtà universitaria popolata in maggioranza da afroamericani e che rappresentava il laboratorio per eccellenza in materia di diritti civili⁷¹, ebbe modo di rilevare che dopo centinaia di anni di schiavitù e oppressione rispetto ai bianchi gli statunitensi afroamericani si trovavano in una «competizione sociale che avevano iniziato molto indietro rispetto alla linea di partenza»⁷². Johnson denunciava come difettassero di istruzione e competenze, annunciando di conseguenza l'esigenza di un investimento di portata nazionale che avrebbe contribuito a colmare questo divario.

La sterzata che si voleva imprimere era nei fatti epocale: l'istruzione non era più solamente lo strumento a difesa degli interessi nazionali per vincere la confrontazione con la Russia sovietica, ma si faceva meccanismo emancipatorio funzionale a sconfiggere le disuguaglianze razziali ed economiche⁷³. L'obiettivo, negli ideali del Presidente, voleva essere perseguito mediante un poderoso stanziamento di fondi pubblici da configurare come borse di studio. In questi suoi propositi non era solo, giacché negli anni '60 si ritrovavano posizioni sovrapponibili al suo modo di intendere la *higher education* e quella *post-graduate*.

Ancora una volta, è interessante notare l'intreccio esistente tra il discorso generale e quello particolare ricreatosi in seno alla *legal education*. Nel 1964 era stata avanzata una proposta da un professore di Cornell, William Tucker Dean, che sottendeva la qualificazione della *legal education* come un

⁷⁰ L.B. Johnson, *Special Message to the Congress: The American Promise*, 15 marzo 1965, testo integrale reperibile su: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-the-american-promise>.

⁷¹ Per approfondimenti sulla Howard University, e sulle figure di spicco che ha laureato, si rinvia per tutti a M. Bloomfield, *American Lawyers in a Changing Society, 1776-1876*, Cambridge (MA), 1976, p. 302 ss.; R.W. Logan, *Howard University: The First Hundred Years, 1867-1967*, New York, 1969, p. 48 ss. e R. Stevens, *Law School*, cit., p. 80.

⁷² L.B. Johnson, *Commencement Address at Howard University: "To Fulfill These Rights."*, 4 giugno 1965, testo integrale reperibile su: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/commencement-address-howard-university-fulfill-these-rights>.

⁷³ Sulla saldatura tra contrasto alla discriminazione razziale e lotta alla povertà, cfr. per tutti L. Miller, *Race, Poverty, and the Law*, in 54 *California Law Review*, 1966, 2, p. 386 ss., spec. p. 393.

bene pubblico. Costui muoveva dalla premessa per cui, essendo l'avvocato parte di una professione avente funzione e rilevanza pubbliche (con delle specifiche responsabilità in una società democratica), era di imprescindibile importanza che beneficiasse di quante più risorse disponibili per assolvere ai propri compiti. Se, per un verso, Dean era favorevole all'idea che il figlio dell'intermediario finanziario e del barbiere dovessero poter accedere allo studio del diritto alle medesime condizioni, per un altro, criticava aspramente i prestiti d'onore. Reputava infatti che avrebbe dovuto essere il Governo federale a sostenere la spesa e stanziare i fondi necessari affinché i giovani di tutte le classi sociali potessero aspirare a diventare avvocati. Secondo Dean una professione forense (e quindi una classe dirigente) ben motivata e aperta a tutti i gruppi sociali poteva solo che essere un vantaggio e un fattore di crescita della società statunitense⁷⁴.

Difficile dubitare che le aspirazioni di Johnson fossero tutto fuorché modeste, intendendo risolvere problemi complessi quali la disegualianza razziale e quella economica con robusti interventi statali. Dopo essersi scontrato con le altre forze politiche, dovette pertanto ripiegare a soluzioni di compromesso meno radicali rispetto agli originari propositi. Ne scaturì uno schema duplice. Nel 1965 venne approvato l'Higher Education Act⁷⁵, che racchiudeva una doppia anima, prevedendo borse di studio per i poveri e un meccanismo di prestiti, denominato Guaranteed Student Loan Program, per la classe media.

Il programma dei prestiti aveva di fatto direzionato un imponente quantitativo di risorse pubbliche in favore di enti pubblici e privati che statutariamente perseguivano l'obiettivo di prestare garanzie sull'adempimento degli studenti e dunque assicurando a questi ultimi l'accesso alle linee di credito emesse dalle banche e dagli altri istituti operanti nel settore. Il Guaranteed Student Loan Program era congegnato in modo tale che a ciascuno studente fosse consentito di prendere a prestito annualmente una somma massima di 1000 dollari per il *college* e di 1500 dollari per la frequenza di una scuola *post-graduate*.

Il contratto di prestito era sottoscritto congiuntamente dallo studente e dagli enti che intervenivano come garanti. Nel caso di inadempimento, questi ultimi avrebbero rimborsato l'intero ammontare (capitale e interessi maturati) al soggetto erogatore. A quel punto, gli enti stessi sarebbero stati rimborsati a loro volta dall'Amministrazione federale fino a concorrenza dell'80% del solo capitale. Il Congresso aveva stabilito il tasso di interesse

⁷⁴ W.T. Dean, *Who Pays the Bills?*, cit., p. 416 ss.

⁷⁵ Higher Education Act of 1965, Publ. L. 89-329, 79 Stat. 1219 (1965).

per questa tipologia di prestiti a sei punti percentuali: il Governo avrebbe pagato gli interessi maturati mentre lo studente frequentava il percorso formativo. Decorsi nove mesi dall'ottenimento del diploma, sarebbe poi stato lo studente medesimo a farsene carico. Questo beneficio era ad ogni modo limitato ai soli individui che provenivano da famiglie con un reddito annuo non superiore a 15.000 dollari.

Tracciate nelle sue linee essenziali la misura di nuovo conio, è opportuno fornire alcune coordinate di fondo che portarono al distanziamento, significativo, rispetto alle idee originarie di Johnson. La disputa politica tra democratici e repubblicani si era attestata sul rischio di uno sfioramento dei limiti imposti dal *budget* federale. Nel più ampio progetto presidenziale di politiche pubbliche numerose erano già state le misure che avevano richiesto l'infusione di ingenti risorse pubbliche. La spesa federale aveva sfiorato i centomila miliardi di dollari ed era destinata a crescere negli anni a venire. Si temeva, pertanto, che un ulteriore deficit avrebbe indisposto gli investitori nei titoli di stato statunitensi, accrescendo gli interessi sul debito e, in questo modo, producendo una contrazione del volume di liquidità in entrata.

Va precisato che, sulla base delle regole di bilancio applicate in quel periodo dalla burocrazia federale, anche i programmi di prestito erogati direttamente dallo Stato erano considerati spesa pubblica, sicché un eventuale ingente investimento in forme di prestito statale avrebbe condotto all'aumento del deficit di una pari somma. Da qui la spiegazione per cui Johnson fu infine costretto a rivolgersi alle banche quali interlocutori, seguendo un modello rodato che in passato aveva persuaso gli istituti di credito a emettere prestiti per l'acquisto di abitazioni. Durante il New Deal era stata creata la Federal Housing Administration per assicurare e garantire i mutui accesi dai privati: lo Stato si faceva garante dell'adempimento e interveniva solo in caso di mancata restituzione della somma presa a mutuo da parte delle famiglie. Attraverso lo stratagemma il Tesoro non erogava risorse immediatamente, e il *budget* federale non subiva alterazioni.

L'idea iniziale di Johnson era, al contrario, che i *college* avrebbero preso in prestito il denaro dalle banche a un tasso di interesse del 4.5% per poi prestarlo a loro volta agli studenti a un tasso del 5%. Le istituzioni scolastiche avrebbero incassato una metà del pagamento, mentre l'altra metà sarebbe stata accantonata e versata in un fondo di garanzia, in parte alimentato anche da risorse pubbliche per far fronte a un eventuale *default* degli studenti. Nonostante ciò, quello che fuoriuscì dal dibattito parlamentare fu un meccanismo diverso, di compromesso, che eliminava

come abbiamo visto la descritta triangolazione di salvaguardia banche-enti di formazione-studenti: erano questi ultimi ora a doversi interfacciare direttamente con le prime, con le agenzie federali a fare da garanti⁷⁶.

A ben guardare, la proposta originaria di Johnson aveva il pregio di prevenire e contenere pratiche scorrette da parte delle istituzioni scolastiche: il fatto che fossero queste a prendere materialmente in prestito il denaro sterilizzava l'eventualità di un eccessivo innalzamento delle rette che avrebbe esposto gli studenti al rischio di insolvenza. Essendo loro stesse a prestare i soldi agli studenti, le strutture collegiali erano indotte a non esasperare i costi per non correre il rischio di non essere in grado di recuperare le somme prestate. Al contrario, la disintermediazione creata dall'Higher Education Act poneva le scuole in una posizione di sicurezza e al riparo da eventuali incapacienze e sofferenze degli studenti, consentendo loro al contempo di alzare il prezzo da pagare per l'istruzione senza incorrere in inconvenienti di segno particolare.

Le paure nutrite da Johnson si sarebbero in effetti materializzate. Sotto un primo profilo, dietro la pressione delle banche il Congresso innalzò i tassi di interesse dei prestiti: nel 1968, portandoli al 7% e specificando come la disciplina si sarebbe applicata anche in quegli Stati che fissavano dei tassi di usura più bassi⁷⁷; e nel 1969, riconoscendo altresì ulteriori tre punti percentuali come indennità speciale versata dall'Amministrazione nei confronti dei finanziatori, così di fatto stabilendoli al 10%⁷⁸. Sotto un secondo profilo, le Università aumentarono le rette tra il 1965 e il 1970 a una media annuale del 5.5%⁷⁹, mentre nello stesso turno temporale l'inflazione si era attestata a una media del 3.3%⁸⁰. Con l'Higher Education Act si era quindi ricreato un fenomeno noto: la crescita della domanda, stimolata dai fondi e dalle garanzie pubblici, aveva determinato un innalzamento dei prezzi.

Di fronte a questo preoccupante scenario, Johnson decise di incaricare l'economista Alice Rivlin di predisporre un piano, sotto forma di

⁷⁶ Sul ruolo delle agenzie federali durante la Presidenza Johnson, cfr. M.S. March, *Coordination of the War on Poverty*, in 31 *Law & Contemporary Problems*, 1966, 1, p. 114 ss.

⁷⁷ An Act to extend for 2 years certain programs providing assistance to students at institutions of higher education, to modify such programs, and to provide for planning, evaluation, and adequate lead-time in such programs, Publ. L. 90-460, 82 Stat. 634 (1968).

⁷⁸ An Act to strengthen the educational resources of our colleges and universities and to provide financial assistance for students in post-secondary and higher education, Publ. L. 89-329, 79 Stat. 1219 (1969).

⁷⁹ Dati su: <https://educationdata.org/average-cost-of-college-by-year#1960>.

⁸⁰ Dati su: <https://www.macrotrends.net/countries/USA/united-states/inflation-rate-cpi>.

report, attraverso il quale ridisegnare la politica statunitense in materia di istruzione negli anni a venire⁸¹. La Rivlin segnalò due criticità principali: in primo luogo, erano ancora troppo poche le iscrizioni di studenti provenienti da famiglie a basso reddito e afroamericane; in secondo luogo, nella stragrande maggioranza dei casi, gli studenti in questione non riuscivano ad accedere alle scuole più prestigiose, dovendosi accontentare dei *community college*. Tuttavia, il *report* tenne fermo il meccanismo dei prestiti, aderendo alla visione del consumo come principale strumento di miglioramento dello stile di vita statunitense, e reputando che il regime di mercato avrebbe portato i *college* a concorrere e, in ultima analisi, ad abbassare i costi. In tutto questo, l'analisi di Rivlin era favorevole all'espunzione delle banche dal circuito dei prestiti universitari, i quali sarebbero stati emessi e gestiti da un'agenzia federale *non-profit*. Il documento venne consegnato poco prima dell'insediamento del successore di Johnson, Richard Nixon. Il suo *staff* raccolse i risultati del lavoro della Rivlin, in questo senso ponendosi in ottica di continuità con la precedente Amministrazione. Ma andiamo con ordine.

7. Tra modernizzazione e valori identitari: Nixon e i dilemmi del finanziamento dell'higher education

Con l'avvento di Nixon, gli Stati Uniti entravano in una stagione politica, che durerà circa cinque lustri, contraddistinta da una molteplicità di iniziative di marca eminentemente conservatrice, pervasive del sentimento comune e tutte incentrate su assunti economici e politici protesi ad esasperare la retorica dell'inopportunità dell'intervento pubblico quale strumento conformativo dell'ordine economico. Da cui le critiche feroci nei confronti di misure assistenziali e la celebrazione della superiorità dei meccanismi concorrenziali del libero incontro tra domanda e offerta rispetto a misure più o meno dirigiste⁸².

Com'è noto, l'ascesa di Nixon – altro ad essere dipesa da fattori congiunturali (la decisione di Johnson di non ricandidarsi dopo le critiche ricevute per la gestione della guerra in Vietnam e l'assassinio di Robert Francis Kennedy, reputato l'unico in grado di ricompattare il fronte democratico) – si deve eminentemente all'insofferenza e al disagio provati

⁸¹ *Toward a Long-Range Plan for Federal Financial Support for Higher Education: A Report to the President*, Washington-D.C., 1969.

⁸² Per meglio approfondire, E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, cit., p. 289

dall'America profonda durante gli sconvolgimenti degli anni '60. Il che aiuta a spiegare la ragione per la quale, pur nel delineato contesto di svolte mercatiste, la neo-entrante Amministrazione non abbandonò affatto le iniziative della precedente in merito alla guerra alla povertà. Con una differenza notevole, però: queste ultime vennero caricate in termini valoriali di un certo conservatorismo intenzionale a prendere le distanze dalle istanze emancipatrici del decennio appena concluso⁸³.

Per quanto detto, dunque, non sorprende come anche Nixon fosse persuaso che l'ampliamento dell'accesso alla *higher education* avrebbe assicurato condizioni di vita migliori alle persone e al Paese di prosperare. Analogamente a quanto creduto da Johnson, pure il 37° Presidente degli Stati Uniti intendeva rendere gratuita la frequenza ai *college* per i più poveri, al contempo assicurando che la classe media pagasse, almeno in parte, attraverso il ricorso ai prestiti. Sistema dei prestiti che stava attraversando una fase oltremodo problematica, in ragione di alcune criticità derivanti dal più generale andamento dei mercati finanziari. Gli investitori stavano perdendo fiducia nella remunerosità di investimenti nel comparto *education*: benché, come riportato più sopra, il Congresso avesse aumentato significativamente i tassi di interesse, ciò non era ritenuto sufficiente dal momento che i saggi dei finanziamenti sui prestiti di liquidità si attestavano al 12% a fronte dei dieci punti percentuali pagati dallo Stato per i prestiti di onore⁸⁴.

Di qui l'acquisizione da parte dei consiglieri del Presidente delle proposte contenute nel *report* della Rivlin rispetto all'opportunità di creare un'agenzia federale erogatrice dei prestiti e che si sarebbe sostituita al sistema bancario. L'Amministrazione avrebbe potuto, così, cogliere l'occasione per espungere le banche e gli altri enti finanziatori dal circuito dei prestiti per l'istruzione, mettersi al riparo dalle fluttuazioni dei mercati, riportando, di fatto, la configurazione del sistema statunitense a uno stato più aderente a quello immaginato originariamente da Johnson⁸⁵.

I banchieri, nonostante tutto, potevano contare su un alleato assai influente: Charles E. Walker, Sottosegretario al Tesoro, il quale redasse un memorandum aspramente critico nei confronti della proposta e dove si ribadiva la necessità di mantenere le banche nel circuito del credito. Nello

⁸³ Per ulteriori informazioni, cfr. *ivi*, p. 291 ss. e R. Lapman, *Nixon's Family Assistance Plan*, Institute for Research on Poverty Discussion Paper, novembre 1969, reperibile su: <https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp5769.pdf>.

⁸⁴ Sul punto, J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 39.

⁸⁵ Al riguardo, C.E. Finn Jr., *Education and the Presidency*, Lexington (MA), 1977, p. 57-9.

stesso memorandum si avanzò una controproposta: creare una società finanziata con la fiscalità generale e funzionale a mettere a disposizione liquidità agli istituti di credito per rilasciare i prestiti. La struttura sarebbe stata modellata su quella della Fannie Mae, ente con analoghe funzioni in materia di mutui immobiliari. Uno dei più stretti collaboratori di Nixon, Chester E. Finn Jr., ebbe modo di scrivere con riferimento alla vicenda menzionata che: «Alcuni membri del gruppo di lavoro sospettavano che il Tesoro fosse maggiormente preoccupato degli interessi dei banchieri che non di quelli degli studenti dei *colleges*»⁸⁶.

Sia come sia, il Congresso si lasciò persuadere da Walker e nel 1972, con lo stesso atto che introdusse le borse di studio per i più poveri denominate Pell Grants⁸⁷, istituì la Student Marketing Loan Association⁸⁸, pubblicizzata con il nomignolo di Sallie Mae, che evocava idealmente le sembianze graziose di una innocua zia nell'intento di offrire ai propri nipoti una fetta di torta di mele⁸⁹. La sua creazione riposava sulla speranza di fondo che una società in mano pubblica sarebbe stata in grado di bilanciare gli antagonisti interessi del mercato e dell'ampiamiento della platea dei soggetti che si iscrivevano al *college* e ai corsi *post-graduate*.

La commistione pubblico-privato non era certamente nuova: si è già richiamato il precedente esperimento nel settore dei mutui immobiliari realizzato con la nascita di un'omologa società, la Fannie Mae. La compagine azionaria della Sallie Mae era costituita da capitale privato – proveniente da banche e Università –, mentre il consiglio di amministrazione rifletteva la presenza pubblica nella sua gestione: un terzo dei 21 membri era nominato dal Governo, la restante parte in misura pari da parte delle banche e delle Università.

Inizialmente, la Sallie Mae non era legittimata ad erogare prestiti direttamente agli studenti, ma doveva fungere come mercato secondario e da deposito dei prestiti medesimi, nonché quale istituto di iniezione della liquidità necessaria per consentire al relativo mercato di operare. L'immissione di liquidità sarebbe avvenuta con due modalità. Nell'ottica di

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ An Act to amend the Higher Education Act of 1965, the Vocational Education Act of 1963, and for other purposes, Publ. L. No. 92-318, spec. sectt. 131, 401, 411, 413A–D, §401, 86 Stat. 235, 247-253 (1972).

⁸⁸ Ivi, sec. 133(a), §439 ora codificata in 20 U.S.C. 1087-2 (Student Loan Marketing Association). Per ulteriori approfondimenti, cfr. J.R. Brooks, A.J. Levitin, *Redesigning Education Finance: How Student Loans Outgrew the "Debt" Paradigm*, in 109 *Georgetown Law Journal*, 2020, 1, p. 5 ss.

⁸⁹ Così J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 40.

mercato secondario, la Sallie Mae poteva acquistare i prestiti che le banche avevano emesso nei confronti degli studenti, in modo che gli istituti di credito avrebbero avuto nuova liquidità per generare nuovi prestiti. La seconda modalità, e qui il ruolo di deposito dei prestiti, era quello di concedere liquidità alle banche a condizione che queste avessero fornito come garanzia l'esistenza dei prestiti a studenti. In questo modo, si assicurava che gli istituti di credito, per ottenere la liquidità, fossero effettivamente inclini a emettere prestiti d'onore.

Al netto di queste due funzioni, ve ne era una terza, implicita, che la Sallie Mae era chiamata a svolgere e tesa a soddisfare la stessa esigenza alla base dell'approvazione dell'Higher Education Act. Ovverosia, di occultare gli investimenti governativi nell'istruzione al fine di salvaguardare la consistenza del *budget* federale. Mediante la sua creazione si era infatti data l'apparenza che il Governo non fosse in alcun modo coinvolto negli investimenti in materia di istruzione. Per poter operare, *va da sé*, la società aveva bisogno di denaro, così il Tesoro stanziò una dotazione iniziale di 5 milioni di dollari. Il resto sarebbe dovuto provenire dagli altri azionisti privati: come si diceva, la stessa legge istitutiva precisava che essa sarebbe stata finanziata esclusivamente con fondi privati⁹⁰.

Sebbene ne fosse declamata la natura privata, ben presto la Sallie Mae ottenne un beneficio che le attribuiva un vantaggio competitivo di tutto segno nel mercato dei prestiti. Nel 1973, con il Federal Financing Bank Act⁹¹, il Congresso diede vita a una società in mano pubblica assoggettata alla vigilanza del Ministero del Tesoro, appunto la Federal Financing Bank. Questa era incaricata di erogare prestiti alle agenzie federali e alle altre entità riconducibili allo Stato, prevedendo un tasso di interesse di poco superiore a quello pagato dallo Stato americano sui titoli del debito pubblico. In buona sostanza, la Sallie Mae, in quanto Government-Sponsored Enterprise (GSE), poteva disporre di una linea di credito a tassi irrisori pur mantenendo la propria natura di società privata, il tutto consentendole di abbattere notevolmente i costi di gestione e di ottenere un migliore posizionamento sul mercato.

Il meccanismo dei prestiti d'onore fuoriuscito dalla modifica del 1973 può così sintetizzarsi: il Tesoro, a mezzo della Federal Financing Bank, forniva liquidità alla Sallie Mae a un tasso di interesse solo di poco superiore

⁹⁰ Per approfondimenti sui meccanismi economici alla base del funzionamento della Sallie Mae, v. T. Arnold, B.G. Buchanan, J.F. Robertson, *The Economics of Sallie Mae*, in 18 *Journal of Structured Finance*, 2012, 2, p. 65 ss.

⁹¹ Federal Financing Bank Act of 1973, Publ. L. 93-224, 87 Stat. 937 (1973).

a quello dei titoli di Stato statunitensi; la Sallie Mae, a sua volta, prestava denaro alle banche (secondo le due modalità che abbiamo sopra descritto); le quali, in ultima istanza, erogavano liquidità in favore degli studenti che avrebbero poi pagato le rette alle Università.

Nel caso di incapacità dello studente di onorare il debito la Sallie Mae avrebbe tenuto indenni le banche, ripagando loro capitale e interessi maturati. Successivamente, il Tesoro avrebbe rimborsato la società dell'80% del capitale, ma non anche degli interessi. Il meccanismo, lo si intuisce, perseguiva l'obiettivo di neutralizzare le perdite, lasciando un'alea di rischio in capo all'ente; alea rappresentata dal 20% del capitale e dagli interessi. Tuttavia, nel 1976, il Congresso decise di innalzare la soglia di rimborso, portandola al 100% delle perdite subite⁹².

L'edificazione di un così convoluto sistema di finanziamento aveva avuto il paradossale effetto di aumentare la spesa pubblica (in ragione dei numerosi soggetti intermediari nella catena dei prestiti) pur espressamente perseguendo l'obiettivo opposto. Al contempo, il Congresso aveva sostanzialmente reciso il legame tra soggetti finanziatori e debitori, aprendo in tal modo la via a fenomeni definiti dalla scienza economica come di azzardo morale⁹³: le Università potevano innalzare le rette senza particolari preoccupazioni; parimenti, le banche, garantite dalla Sallie Mae, erano nella condizione di poter fare prestiti anche a studenti le cui condizioni suggerivano un'incapacità di restituire i debiti contratti; la Sallie Mae si sarebbe in ogni caso rifatta sul Tesoro per il tramite della Federal Financing Bank. Il tutto a pregiudizio, per un verso, degli studenti, per un altro, dei contribuenti e della fiscalità generale.

Il 1976 segnò un'ulteriore svolta: con la medesima legge di emendamento all'Higher Education Act il Congresso irrigidì la disciplina sui rimedi concessi a chi, parte debitrice di un contratto di prestito di onore garantito dallo Stato, si fosse ritrovato nella condizione di non poter adempiere all'impegno assunto⁹⁴. Per effetto della modifica, il debitore

⁹² An Act To extend the Higher Education Act of 1965, to extend and revise the Vocational Education Act of 1963, and for other purposes, Publ. L. 94-482, 90 Stat. 2081 (1976).

⁹³ Sul *moral hazard* nel campo del finanziamento dell'istruzione, si rinvia a G. Karanović, D. Dragičević, B.O. Draženović, *Financing Higher Education and Moral Hazard: A Systematic Literature Review*, in *Economies of the Balkan and Eastern European Countries, KnE Social Sciences*, 2023, p. 256 ss.

⁹⁴ An Act To extend the Higher Education Act of 1965, to extend and revise the Vocational Education Act of 1963, and for other purposes, Publ. L. 94-482, sect. 439(A)(a), 90 Stat. 2081, 2136 (1976).

avrebbe potuto richiedere la procedura di fallimento individuale solo certificando di aver effettuato almeno cinque anni di pagamenti continuativi, ovvero dimostrando la sussistenza di una *undue hardship*.

La legge non recava una definizione di questa formula, rimettendo di fatto ai giudici il compito di delimitarne il campo semantico (ce ne occuperemo nel prosieguo quando tratteremo di una decisione di una corte newyorchese nel 1985 che elaborerà il cosiddetto *Brunner Test*). Il motivo dell'irrigidimento risiedeva in ciò, che negli anni '70 la crescita del numero di studenti in *default* era cresciuto sensibilmente, mettendo in allerta l'Amministrazione, che, nella veste di garante, doveva sborsare ingenti somme di denaro per ripagare i prestatori. Sino all'intervento della menzionata riforma, infatti, i prestiti di onore erano equiparati a qualsiasi altro prestito con riferimento ai rimedi accordati in caso di incapacità patrimoniale che ne avesse pregiudicato la restituzione. Alla stregua dei mutui, dei finanziamenti per le automobili, e delle carte di credito, era sufficiente provare in giudizio di essere insolventi e così ottenere l'estinzione del debito, ovvero una sua riduzione. Il Congresso si era nel tempo convinto che i diritti di *bankruptcy* riconosciuti ai debitori nel contesto dell'*higher education* incentivavano in qualche modo i fallimenti individuali, permettendo ai debitori di liberarsi di oneri economici che questi sarebbero stati in grado di ripagare con l'avanzamento delle loro carriere.

8. Un biennio cruciale (1978-1979): Carter e l'iniziativa del *Middle Income Student Assistance Act*

L'avvento della Presidenza Carter si inserì pienamente nel solco di una sempre maggiore liberalizzazione del mercato dei prestiti. Si tratta di una linea di tendenza che ben si iscrive in quel contesto della sferzata pro-mercato iniziata con gli anni '70 e culminata durante l'Amministrazione Clinton, certificando ciò la condivisione *bipartisan* di ricette economiche di stampo fortemente neoliberale. Carter si insediò nel 1977 e con lui la controffensiva conservatrice, oramai ampiamente metabolizzata dalla popolazione statunitense, prese un inusitato slancio, declinandosi nella duplice traiettoria dell'epopea della cosiddetta *deregulation* e del sempre più accentuato ritirarsi del potere pubblico dal campo economico⁹⁵. Ebbene, la narrazione accreditata rispetto all'assiomatica bontà delle teoriche del *limited*

⁹⁵ Ulteriori dettagli in E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, cit., p. 295.

Government non poteva che tradursi nel campo del finanziamento all'*higher education* nella predisposizione di misure sempre più lasche nei confronti degli istituti di credito e delle Università.

Ciò che risulta a tutta evidenza paradossale è che lo stesso Carter era consapevole dei rischi di un siffatto modo di operare, ma nulla poté fare dinanzi alle forze che, nei fatti, consentivano alla propria Presidenza di svolgere il suo corso naturale. Il biennio 1978-1979 costituisce un autentico punto di svolta. L'inflazione e la stagnazione economica stavano mettendo a dura prova anche le famiglie a medio-alto reddito che cercavano di far fronte con i propri risparmi alle tasse universitarie. Il Congresso stava subendo la pressione da parte di queste affinché anche loro potessero prendere a prestito denaro per l'educazione. Difatti, il Guaranteed Student Loan indicava come beneficiari solo gli studenti provenienti da famiglie con un reddito complessivo annuo inferiore a 25.000 dollari. Per quanto Carter si fosse opposto all'eliminazione di tale requisito, denunciando come ciò avrebbe significato favorire i più abbienti, consentendo loro di accedere alle migliori Università e ricreando una spirale crescente di disuguaglianze, il legislativo si orientò in senso opposto.

Nel 1978, appunto, il senatore Bill Ford avanzò una proposta di legge, denominata Middle Income Student Assistance Act, la quale espungeva il reddito tra i criteri di accesso ai prestiti garantiti, estendendo la platea dei legittimi beneficiari. La proposta introduceva una soluzione di compromesso per far fronte anche ad un'ulteriore problematica: il Congresso aveva constatato che gli istituti di credito sovente rifiutavano di concedere prestiti agli studenti attraverso il programma citato, a meno che gli interessi non fossero stati coperti dal Governo nel periodo di frequenza del corso per cui il prestito veniva richiesto e durante il periodo di grazia di nove mesi successivo alla laurea. Il che comportava l'esclusione dal *college* per un numero significativo di individui⁹⁶. Così con il Middle Income Student Assistance Act del 1978⁹⁷ si intese estendere indiscriminatamente a tutti la copertura statale degli interessi, e il successivo periodo di nove mesi di grazia. Ciò si tradusse ben presto in un aumento vistoso dei fondi spesi

⁹⁶ H.R. Rep. No. 95-951 (1978), p. 11.

⁹⁷ An Act To amend title IV of the Higher Education Act of 1965 to increase the availability of assistance to middle-income students. Publ. L. No. 95-566, sect. 5(b)(1)(A), §428(a)(2), 92 Stat. 2402, 2403 (che abroga l'Higher Education Act, sect. 428(a)(2)(A)–(B)) (1978).

dal Tesoro per la *higher education*, dal momento che l'approvazione della nuova disciplina fece quasi raddoppiare il volume dei prestiti garantiti⁹⁸.

Grazie alla riforma, la Sallie Mae e gli istituti di credito avrebbero di lì a poco registrato guadagni da *record*⁹⁹. A questo stato di cose l'Amministrazione Carter reagì minacciando di escludere gli investitori privati dal sistema dei prestiti. Lo stesso Bill Ford si scagliò contro la Sallie Mae definendola una macchina di riciclaggio di danaro a danno dei contribuenti¹⁰⁰. Nessuna azione conseguente fu però intrapresa. Anzi: grazie a un'intensa attività di lobbismo posta in essere dalla Sallie Mae, questa riuscì ad ottenere un rivoluzionario risultato grazie a una proposta recante la firma proprio di Ford. Nel 1980, venne adottato un emendamento dell'Higher Education Act che, per un verso, toglieva la qualifica alla Sallie Mae di GSE, per un altro, le consentiva di poter vendere le proprie azioni al pubblico¹⁰¹. Con questa mossa, Wall Street faceva ingresso nel mercato della *legal education*.

9. *L'agenda liberista come patrimonio culturale statunitense: Ronald Reagan e i greedy college*

Alle elezioni del 1980 Reagan si affermò in maniera poderosa, imprimendo un'ulteriore accelerazione all'egemonia conservatrice nella politica statunitense. Si è detto di come nei marosi anni '70 la controffensiva dispiegata presentava due anime rimaste fino a quel punto inconciliabili: per un verso, nella sfera pubblica, un'agenda liberista portatrice di processi modernizzatori del mercato; per un altro, parzialmente alternativa, intrisa di tradizionalismo identitario. Da qui, le crociate da parte dei gruppi sociali conservatori, grande impresa in testa, per la conquista dei baluardi del sapere e per colmare lo iato.

L'operazione fu portata a compimento proprio durante la Presidenza Reagan, nell'ambito della quale la dottrina del *limited Government* era riuscita

⁹⁸ Dati in B. Akers, M.M. Chingos, *Game of Loans: The Rethoric and Reality of Student Debt*, Princeton, 2016, p. 43, fig. 3.2 e Aa.Vv., *Financing American Higher Education in the Era of Globalization*, Cambridge (MA), 2012, p. 79, fig. 4.3.

⁹⁹ Come riportato su:
<https://www.washingtonpost.com/archive/business/1982/01/20/student-loan-firms-profits-grow-to-record-level-in-81/8774483f-c6b1-4cd0-8dbe-38b03a27aed1/>.

¹⁰⁰ Cfr. J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 51 ss.

¹⁰¹ An Act To Amend and Extend the Higher Education Act of 1965, and for Other Purposes, Publ. L. 96-374, sectt. 428 ss., 94 Stat. 1367, 1422-3 (1980).

ad accreditarsi come predominante, a divenire senso comune e a legarsi con le prerogative degli strati più profondi del Paese, i quali guardavano all'antitetico *Big Government* come a una sorta di meccanismo intrusivo delle libertà statunitensi teso ad affermare un mondo socialista e a frustrare i valori del *self-made man*. La chiave del successo reaganiano risiede proprio in questo, nell'essere stato abilmente capace di fornire una sintesi conciliante delle due anime del Paese, e a dare a ciascuna degli elementi in cui rispecchiarsi. La sua *leadership* si contraddistinse, per quanto ci interessa, per due elementi. In primo luogo, i repubblicani preconizzarono una forte riduzione dello spettro operativo del potere pubblico in economia, con un deciso taglio alle spese sociali associato a uno snellimento delle strutture amministrative federali, e facendo da *pendant* a una riduzione del carico fiscale sui contribuenti. In secondo luogo, si riacutizzò la retorica della Guerra Fredda, promettendo un'ingente spesa militare e una compressione dei diritti civili giustificata in base a esigenze di sicurezza nazionale¹⁰².

Ciò premesso, va riportato che la stagione dell'immediato post-elezioni si caratterizzò in politica economica con ricette di sostegno dell'offerta (*supply-side economics*), che postulavano l'obiettivo di superare l'incertezza economica attraverso lo stimolo degli investimenti e dell'iniziativa economica privata. Due erano i tipi di intervento elaborati a tal fine. Il primo volto a rimuovere gli ostacoli burocratici e amministrativi. Il secondo, presente in massima parte nel primo biennio da Presidente, si appuntava intorno allo snellimento dell'insieme delle provvidenze erogate dal potere pubblico onde limitare la spesa federale, e ridurre contestualmente l'azione della mano pubblica per restituire maggiore centralità al mercato.

Dopo un abbrivio irto di difficoltà, nel 1983 la politica economica di Reagan iniziò a mietere i primi significativi successi. E le ragioni esplicative sono di particolare interesse per il ragionamento che stiamo svolgendo: la crescita era in larga parte tributaria di un aumento del consumo di beni durevoli come le automobili, l'edilizia, e – non da ultimo – l'*education*. Il tutto avvenne grazie alla messa in opera di modelli sempre più sofisticati e permissivi di accesso al credito. Simili innovazioni segnarono i primi passi nella direzione di un modello economico che sarà perseguito anche negli anni a venire (in modo *bipartisan*) e che rappresenterà il retroterra sul quale sorgeranno e prolifereranno i coefficienti determinanti la crisi dei mutui

¹⁰² E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, cit., p. 296 ss.

subprime del 2007-2008. Il modello in questione è stato ridefinito, con formula assai efficace, “keynesismo privatizzato”¹⁰³.

Che sia stato l’accesso al credito a determinare un periodo espansivo dei consumi è certificato da una particolare circostanza: la crescita si verificò in un momento di progressivo peggioramento dei redditi di ampia parte della popolazione. Sicché l’allargamento delle maglie del credito al consumo e la conseguente totale disinvoltura nel rilascio dei prestiti compensarono temporaneamente e occultarono il progressivo impoverimento degli statunitensi.

La ricostruzione degli assetti generali descritti risulta essere particolarmente istruttiva per una migliore comprensione degli accadimenti sul fronte dell’istruzione e aiuta a illuminare meglio le ragioni dell’inutilità degli sforzi di Reagan profusi per il contenimento delle crescenti storture del fenomeno: l’agenda liberista si era impadronita anche della *higher education*. Volendo andare per gradi, bisogna cominciare con il dire che, una volta insediatosi, il Presidente tentò di arginare le criticità nell’istruzione assumendo iniziative su più fronti. Anzitutto, sollecitò il Congresso a varare il programma Parent Loan for Undergraduate Student (PLUS), un prestito federale erogato non già agli studenti, bensì ai loro genitori¹⁰⁴. Ciò ampliò la quantità di fondi disponibili per pagare l’università, ma il debitore effettivo (il genitore) aveva un reddito e un patrimonio ritenuti più regolari rispetto allo studente e quindi era un mutuatario più interessante. Anche se all’epoca della loro introduzione non furono di grande impatto, i PLUS sarebbero diventati in séguito uno strumento per espandere i prestiti agli studenti laureati. Inoltre, sempre dietro impulso dell’Amministrazione, il Congresso reintrodusse il tetto di reddito tra i criteri per ottenere i prestiti di onore: nel 1981 venne stabilito che solo le famiglie con un reddito annuo di massimo 30.000 dollari potevano beneficiare dei prestiti garantiti¹⁰⁵. Il che comunque non produsse effetti pratici di segno: la flessione nel volume delle somme prese a prestito fu minima, mantenendo livelli altissimi di indebitamento privato¹⁰⁶.

¹⁰³ Il termine *privatised keynesianism* è stato coniato da C. Crouch, *Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 2009, 3, p. 382 ss.

¹⁰⁴ An Act To Amend and Extend the Higher Education Act of 1965, and for Other Purposes, Publ. L. No. 96-374, sec. 419, § 428B(a), 94 Stat. 1367, 1424 (1980).

¹⁰⁵ Postsecondary Student Assistance Amendments of 1981, Publ. L. No. 97-35, sect. 532(a), §428(a)(2), 95 Stat. 357, 451 (approvato nel più ampio pacchetto Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981) (1982).

¹⁰⁶ B. Akers, M.M. Chingos, *Game of Loans*, cit., p. 43, fig. 3.2.

Reagan era chiamato inoltre ad affrontare un ulteriore problema: come era stato presagito dal *report* realizzato dalla Rivlin su incarico di Johnson, l'attribuzione agli studenti di denaro era idonea a mettere in moto un confronto competitivo tra le scuole per accaparrarsi il maggior numero possibile di studenti. Sebbene, però, il *report* in questione presagisse una concorrenza sui prezzi, la realtà prese tutt'altra piega. La competizione, diversamente dai pronostici, si svolse lungo le linee del prestigio, al contempo lasciando che i prezzi delle rette crescessero indisturbati. Nell'arco ricompreso tra l'epoca di Johnson e quella di Carter gli sconti sulle *tuition* e l'assegnazione delle borse di studio erano stati pensati e attuati nei confronti degli studenti provenienti dalle famiglie più povere nell'ottica proprio di consentire loro di emanciparsi dalle condizioni di base. Negli anni '80, tuttavia, la tendenza si stava invertendo: la rincorsa al prestigio fece sì che le Università si riorientarono nel senso di ammettere studenti che presentavano curriculum di rilievo e punteggi più alti ai *test* nazionali. Da un lato, infatti, la pubblicazione a cadenza annuale di una classifica dei *college*, avviata nel 1983, contenuta negli U.S. News & World Report, riteneva che le realtà più prestigiose erano quelle che, da un lato, ammettevano meno studenti, dall'altro, avevano la popolazione studentesca con i voti migliori. Questo comportò un dirottamento dei fondi per gli sconti e le borse di studio per meriti nei confronti delle cosiddette *academic star*, le quali tendenzialmente provenivano da contesti sociali dell'*upper class*¹⁰⁷.

La presenza dei *ranking* divenne gradualmente pervasiva, sfiorando l'ossessione, agevolando le Università nei loro propositi di innalzamento dei costi: ammettere meno, ma a costi più alti, consentiva di scalare le classifiche e di accreditarsi come scuola d'*élite*. Per altro verso, la retorica reaganiana sulla responsabilità individuale e sull'importanza del *self-made man* per la grandezza degli Stati Uniti spingeva sempre più famiglie a basso e medio reddito a fare massiccio ricorso ai prestiti d'onore. Il tutto in un contesto di mercato che propugnava proprio l'idea di un accesso al credito illimitato, e già richiamato sotto l'effigie di keynesismo privatizzato. Non stupisce dunque il carattere anelastico della domanda di *higher education* a fronte di continui e significativi aumenti del suo costo: la disponibilità di somme teoricamente illimitate sotto forma di prestiti spingeva i più a farvi ricorso.

In un tale quadro, era inverosimile che le scuole fossero inclini a concorrere sul prezzo, dal momento che si andava affacciando con chiarezza una diversificazione della platea di riferimento: le scuole di *élite* si

¹⁰⁷ Per meglio approfondire, J. Selingo, *Who Gets In and Why*, New York, 2020, p. 79.

rivolgevano alle famiglie dell'*upper class*; le altre realtà a quelle a basso e medio reddito. I figli dei ceti medio-bassi, non avendo alternativa, erano disposti a indebitarsi quanto più possibile pur di frequentare il *college* nell'aspettativa di ottenere un'occupazione che consentisse una qualche forma di emancipazione. In questo contesto di mercato aggressivo, la Sallie Mae nel 1984 si era quotata alla borsa di New York.

Ma vi è di più: la metà degli anni '80 fece assistere ad un altro fenomeno quale ulteriore effetto indesiderato dell'assetto legislativo federale in materia di prestiti. Intuendo la profittabilità del settore, gli Stati costituirono delle autorità *non-profit* che operavano alla stregua di istituti di credito. Le agenzie in questione emettevano titoli obbligazionari esentasse, sovente acquistati dalla Sallie Mae, che consentivano loro di ottenere denaro a un tasso favorevole (che si aggirava intorno al 7%) per poi prestarlo agli studenti applicandone uno oscillante tra il 9 e il 14%. L'ingresso degli Stati federati nel mercato della *higher education* ebbe poi un ulteriore punto di caduta: forti della disponibilità di liquidità, e delle garanzie federali, gli enti vennero disincentivati progressivamente a fare investimenti nell'istruzione. Il che vale a spiegare perché sia negli anni '80 sia negli anni '90 l'aumento dei costi delle scuole pubbliche eguagliava in proporzione quello delle private¹⁰⁸. Addirittura, come vedremo, nella *legal education* l'incremento nelle pubbliche sarà in termini percentuali superiore a quello delle private. La dinamica menzionata durerà sinché Clinton non eliminerà del tutto la presenza di enti terzi nel meccanismo di finanziamento, sostituendovi un piano di prestiti concessi direttamente dalla Federazione. Peraltro, nonostante la riforma, le realtà di finanziamento create dagli Stati non scompariranno, ma cambieranno pelle, divenendo sovente dei *general contractor* dell'Amministrazione centrale deputati a gestire la fase di riscossione e le eventuali patologie del rapporto di prestito. Oppure, ancora, continuando ad emettere prestiti al di fuori dei prestiti garantiti.

Si diceva di come Reagan volesse porre un argine all'innalzamento incontrollato delle tasse universitarie. In effetti, risulta paradossale, dal momento che – per come dimostrato – i mali che affliggevano il sistema educativo erano il prodotto diretto della propria agenda in politica economica. Ad ogni modo, per risollevare le sorti del comparto educazione, nel 1985 nominò Bill Bennett a capo del Department of Education.

¹⁰⁸ Dati su: <https://educationdata.org/average-cost-of-college-by-year>.

Sfruttando alcuni spiacevoli accadimenti avvenuti durante l'interruzione primaverile delle lezioni dello stesso anno¹⁰⁹, Bennett criticò l'irresponsabilità degli studenti e l'inadeguatezza dei *college* a formare le giovani generazioni degli statunitensi. L'Amministrazione Reagan dispiegò tutte le misure necessarie per recuperare i debiti insoluti: pignoramenti dei salari e dei rimborsi fiscali in testa.

Per un'interessante coincidenza poi, proprio nel 1985, una corte newyorchese irrigidì la disciplina relativa all'inadempimento dei prestiti in materia di *education* rispetto alle altre tipologie di debito. Elaborando il cosiddetto *Brunner Test*, il giudice giunse ad affermare che per invocarsi una *undue hardship* era necessario superare un *test* a tre fattori: *i.* il debitore avrebbe dovuto provare di non essere in grado di mantenere un tenore di vita minimo sulla base del rapporto reddito/spese; *ii.* dimostrare che la sua situazione non era destinata a migliorare nel breve periodo; *iii.* di aver compiuto uno sforzo in buona fede per ripagare quanto dovuto¹¹⁰.

Aveva cionondimeno le mani legate con riferimento ai *college*. Sicché Bennett dovette limitarsi ad affidare la propria frustrazione alle colonne del New York Times. Nel 1987, venne pubblicato in prima pagina l'articolo intitolato *Our Greedy Colleges*¹¹¹. Stando a quanto riportato dal capo del Department of Education di Reagan, le Università e i *college* avevano aumentato le rette di un minimo di sei a un massimo di otto punti percentuali ogni anno. Il Congresso, secondo Bennett, lo aveva consentito. Il punto non era che la *higher education* fosse sotto-finanziata, ma che scontava un difetto di *accountability* ed era sottoproduttiva. Formulò poi un'ipotesi, divenuta ben presto nota come *Bennett Hypothesis*, secondo cui l'espansione da parte del Congresso dei programmi di aiuto finanziario agli studenti aveva generato un circolo vizioso di incremento delle *tuition*. L'aumento costante portava il Congresso a stanziare sempre più fondi per pagare le rette introducendo via via tetti ai prestiti sempre meno elevati. A loro volta, di fronte all'aumento dei tetti, gli enti scolastici proseguivano con

¹⁰⁹ Durante lo *spring break* studenti provenienti dai *college* di tutto il Paese si erano riuniti a Fort Lauderdale, in Florida, come ogni anno da tradizione, e in quel contesto c'erano stati scontri con le forze dell'ordine che si erano risolti in alcuni arresti e tre morti: per ulteriori approfondimenti sulla vicenda, cfr. J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 70.

¹¹⁰ *Brunner v. New York State Higher Educ. Services Corp.*, 46 B.R. 752 (S.D.N.Y. 1985), aff'd, 831 F.2d 395 (2d Cir. 1987). Per ulteriori approfondimenti sull'argomento e sul dibattito sorto in dottrina statunitense, v. K.J. Smith, *Defining the Brunner Test's Three Parts: Time to Set a National Standard for All Three Parts to Determine When to Allow the Discharge of Federal Student Loans*, in 58 *South Dakota Law Review*, 2013, 2013, 2, p. 250 ss.

¹¹¹ William J. Bennett, *Our Greedy Colleges*, in *New York Times*, 1987, 18 febbraio 1987, A31.

l'aumento ulteriore dei costi per l'educazione superiore. Quindi nuovi tetti, aumento delle rette, e così via in una spirale potenzialmente infinita. Il Congresso stava nutrendo una bestia dall'appetito insaziabile. La *Bennett Hypothesis*, oltre ad essere rimasta a lungo una mera ipotesi¹¹², non produsse alcun effetto pratico: nessun limite massimo venne imposto alle rette universitarie. Ancora una volta, l'agenda di politica economica di Reagan era prevalsa sui propositi riformatori del suo stesso ideatore.

10. *Una breve digressione sulla legal education negli anni '80: tra particolare e generale*

Giunti a questo punto è opportuna una breve digressione per assolvere al dichiarato intento di sviluppare l'economia del discorso in senso deduttivo (dal generale, costituito dall'assetto complessivo dell'esperienza giuridica statunitense, al particolare, il tema dei costi nella formazione dei giuristi). E ciò poiché l'analisi di quanto accaduto nelle *law school* negli anni '70 e '80 consente di verificare la validità, a mo' di caso di studio, delle affermazioni sviluppate nei paragrafi che precedono.

Anzitutto, iniziamo con il dire che, in linea con l'espansione degli iscritti alla *higher education*, anche i corsi post-laurea in diritto hanno conosciuto una significativa espansione in termini di iscritti: tra il 1969 e il 1982, il numero delle nuove immatricolazioni nelle *law school* è passato da 23.652 ai 42.521. Una sostanziosa crescita, pari all'80%, che rappresentava la più alta mai registrata fino ad allora¹¹³.

Una simile espansione aveva ricreato nuove criticità, prima fra tutte quella relativa al debito degli studenti, in maniera più spiccata rispetto ai *college*: le scuole *post-graduate*, le *law school* come le *medical school*, sono tradizionalmente costate di più in ragione delle aspettative di guadagno che – idealmente – avrebbero dovuto assicurare ai loro diplomati. Di conseguenza, vecchie e nuove disuguaglianze venivano a determinarsi nella specifica declinazione di diseguaglianza economica, che – all'evidenza – sottendeva disparità sociali e razziali.

¹¹² Recentemente, alcuni dati hanno confermato la validità della sua analisi: cfr. J.A. Robinson, *The Bennett Hypothesis Turns 30*, The James G. Martin Center for Academic Renewal, Occasional Paper, 2017, reperibile su: https://www.jamesgmartin.center/wp-content/uploads/2017/12/Bennett_Hypothesis_Paper_Final-1.pdf.

¹¹³ Dati riportati da B. Barton, *Fixing Law Schools: From Collapse to the Trump Bump*, New York, 2018, p. 73 ss.

Il volume del debito era determinato dal fatto che le *law school* avevano aumentato sensibilmente le rette ben oltre i meri aggiustamenti necessari a fronteggiare l'inflazione. Quest'ultima è sì stata un fattore di aumento dei costi delle *law school*, ma tali aumenti hanno di gran lunga superato quanto necessario per farvi fronte. Basti prendere in considerazione i seguenti dati: nel 1985 la retta media di una privata ammontava a 7.526 dollari. Aggiustata all'inflazione, nel 2023 avrebbe dovuto essere pari a 22.279 dollari. Al contrario, la media si è attestata a 55.963 dollari. In altre parole, e al netto delle vicende inflattive, nel 2023 le *law school* private sono risultate 2,51 volte più costose del 1985. Medesimo discorso vale per le realtà pubbliche. Nel 1985, la retta media era pari a 2.006 dollari per i residenti. A séguito dell'aggiustamento all'inflazione, nel 2023 avrebbe dovuto essere di 5.934. Invece, il valore medio si è attestato a 30.554 dollari. In altri termini, al netto dell'inflazione, la frequenza di una *law school* pubblica è costata nel 2023 5,15 volte in più al 1985¹¹⁴. Le rette elevate imponevano agli studenti di contrarre più debito: si stima ad esempio che tra il 2002 e il 2013 l'aumento del debito pro-capite sia stato dell'83% per le private e del 100% per le pubbliche¹¹⁵.

In modo analogo a quanto sopra descritto, anche nella formazione del giurista l'aumento dei costi non determinava una riduzione della domanda. Mentre Bennett formulava la sua ipotesi sulle colonne del New York Times, l'allora decano della Tulane Law School in Louisiana si interrogava sull'anelasticità della domanda di *legal education*. John R. Kramer, intento a fare proiezioni sul futuro dei costi dell'educazione del giurista e interrogandosi su quanto sarebbero stati disposti a prendere in prestito gli studenti per frequentare una scuola di diritto, si trovava a dover constatare che la domanda appariva effettivamente anelastica¹¹⁶: l'aumento delle rette universitarie non produceva una diminuzione del numero degli iscritti, i quali anzi continuavano a crescere insieme al debito contratto per la *higher education*.

Alcuni hanno tentato di dare una spiegazione del fenomeno: ad esempio, James White ha suggerito che le iscrizioni dipendevano più che altro dalle aspettative che i giovani e le famiglie nutrivano nei confronti delle opportunità lavorative a disposizione del giurista¹¹⁷. Aspettative oltremodo ottimistiche maturate sull'assunto della durevolezza nel tempo del successo

¹¹⁴ Dati su: <https://www.lawschooltransparency.com/trends/tuition>.

¹¹⁵ I dati sono raccolti ivi nella tabella di p. 74 ss.

¹¹⁶ J.R. Kramer, *Will Legal Education Remain Affordable, By Whom, and How?*, in *Duke Law Journal*, 1987, 2, p. 240 ss., spec. p. 240.

¹¹⁷ J. White, *The Impact of Law Student Debt Upon the Legal Profession*, in 39 *Journal of Legal Education*, 1989, 5, p. 725 ss.

sperimentato in quegli anni dal giurista e dalla sua formazione. Per l'effetto, gli studenti e le loro famiglie erano inclini a investire ingenti risorse di denaro in un'attività che consideravano essere il viatico verso la piena realizzazione lavorativa e personale.

Vi erano, tuttavia, delle avvisaglie sulla fallacia di queste credenze. Nel 1976, un'analisi condotta sulle condizioni della professione forense a Chicago denunciava la crescente stratificazione professionale con sproporzioni significative nei guadagni degli avvocati¹¹⁸. Non si giungeva a formulare il rischio rispetto alla capacità dei debitori di ripagare i debiti contratti per la *law school*, ma si può senz'altro affermare che fosse questo uno dei logici risvolti dei dati riportati. Lo studio si sarebbe rivelato successivamente premonitore di uno stato di cose esteso a tutto il territorio federale¹¹⁹. Altra plausibile spiegazione della anelasticità della domanda è da ricercarsi, a nostro avviso, nell'azione della politica statunitense e che si riflette nella ipotesi di Bennett: in particolare il keynesismo privatizzato, con i suoi sofisticati ritrovati in punto di accesso al credito unitamente al continuo innalzamento dei tetti massimi delle somme a prestito, aveva ingenerato nella popolazione il ragionevole convincimento che, a prescindere da tutto, quel tipo di investimento era sicuro e remunerativo.

La disamina delle riflessioni conclusive di Kramer in un altro dei suoi scritti è interessante poiché si inserisce pienamente nella politica generale statunitense in materia di *higher education*: ancorché egli avesse maturato la consapevolezza che il sistema dei costi sarebbe stato insostenibile sul lungo periodo e che ciò avrebbe potuto avere delle ricadute disastrose sulla *legal education* e sul futuro delle giovani generazioni di giuristi, nell'indisponibilità di una formula magica per risolvere il problema non restava tuttavia che temporeggiare *muddling through*¹²⁰.

¹¹⁸ J. Heinz, E. Laumann, *Chicago Lawyers: The Social Structure of the Bar*, Chicago, 1982, p. 3 ss.

¹¹⁹ Di questi ci si occuperà nel prosieguo della trattazione, v. *infra*.

¹²⁰ J.R. Kramer, "Deans and Presidents: Sharing in Bankruptcy or Maybe the Cash Cow Won't be Able to Moo," *The Law School and the University: The Present and the Future*, American Bar Association Section of Legal Education and Admissions to the Bar, Occasional Paper n. 6, 1993, p. 55 ss., spec. p. 65.

11. La dissoluzione dell'Unione Sovietica e l'avvento del capitalismo selvaggio: ovvero dell'acquisizione del monopolio del mercato sull'higher education

La dissoluzione dell'Unione Sovietica, plasticamente simboleggiata dalla caduta del muro di Berlino, oltre a comportare la sconfitta del comunismo rispetto al modello capitalistico di organizzazione della società, aveva dato accesso a quella visione irenica da "fine della storia"¹²¹. La circostanza che anche in Paesi una volta gravitanti nell'orbita sovietica, come Sud Corea e Cina, avesse attecchito il modello socio-economico nord-americano¹²² aveva avviato una nuova stagione di profonda e inattaccabile fiducia nel mercato quale luogo capace di ospitare qualsiasi dinamica di allocazione delle risorse, ivi ricompresa la redistribuzione della giustizia economica e di quella sociale¹²³.

L'affermazione della globalizzazione avrebbe poi, di lì a poco, scosso alle fondamenta la società statunitense, cambiando per sempre il mercato del lavoro: il commercio internazionale consentiva ora di esternalizzare in Paesi terzi la manodopera non qualificata onde ottenere produzioni a costi notevolmente ridotti. Nel frattempo, sul versante interno, ciò aveva spinto i datori di lavoro a richiedere, per converso, manodopera sempre più qualificata, cercando di attrarla con aumenti salariali sensibili. Le competenze specifiche che erano richieste si acquisivano al *college*: da qui, una divaricazione preoccupante tra gli aumenti dei salari di chi deteneva un diploma rispetto a chi ne era sprovvisto. Stime riportano come tra il 1980 e il 1990, lo stipendio medio crebbe del 6% oltre l'aggiustamento all'inflazione per i primi; diminuì invece del 5% per tutti gli altri¹²⁴. La diseguaglianza era ancora più problematica dal momento che solo un quinto degli statunitensi aveva, in quel momento, un diploma collegiale¹²⁵.

La descritta situazione aveva un risvolto pratico di primario rilievo: sempre più persone, al fine di preordinarsi condizioni migliori di vita, si iscrivevano al *college*. Del resto, come affermato dall'allora vicedirettore del Board of Education del New Jersey, Albert Merck, «la *higher education*, una

¹²¹ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, 1992.

¹²² Ulteriori spunti in G.F. Ferrari, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, 2011, p. 259 ss.

¹²³ Sul tema, per tutti, si v. A. Somma, voce *Capitalismo*, in *Enciclopedia Italiana*, X Appendice, 2020, p. 217 ss.

¹²⁴ Dati riportati da J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 81.

¹²⁵ Dati raccolti dallo U.S. Bureau of the Census e reperibili su: <https://www2.census.gov/library/publications/decennial/1990/cqc/cqc-13.pdf>.

volta un privilegio, costituisce oggi una necessità»¹²⁶. Nel frattempo, sempre durante il decennio ricompreso tra il 1980 e il 1990 si era assistito a un aumento sensibile dei costi per la *higher education* (e per quella *post-graduate*, come dimostrato nel paragrafo precedente): nel 1991, frequentare un *college* privato di una durata quadriennale costava, all'anno, in media 14.258 dollari, il 150% in più rispetto al 1980. L'aumento nelle realtà pubbliche era leggermente inferiore, attestandosi intorno al 120%, il che significava una media annuale di 5.693 dollari¹²⁷. Questo si tradusse in un innalzamento significativo del debito privato: in media, nel 1991, un individuo statunitense aveva un debito per la formazione pari a 16.417 dollari, il doppio – sempre su base mediana – di quanto non fosse solo sei anni prima¹²⁸.

Dinanzi a questi assetti l'Amministrazione federale e il Congresso avevano a disposizione due alternative: o aumentare significativamente il numero di borse di studio; o lasciare che le famiglie si indebitassero sempre di più. La seconda fu la strada percorsa, quantunque con mutamenti significativi dapprima nel 1992 e dipoi nel 1993 con l'arrivo di Bill Clinton a Capitol Hill. Ma procediamo per gradi.

Diffusi erano i malumori nei confronti della *higher education*. Un *exposé* apparso sul Wall Street Journal nel maggio del 1989 aveva riportato che 23 tra le scuole più elitarie del Paese, molte delle quali appartenenti alla lega dell'edera (la Ivy League), avevano dato vita a un cartello anti-concorrenziale per la fissazione dei prezzi delle rette (e per la determinazione concordata della scontistica applicata). Concludeva icasticamente l'articolo in questione che «le scuole dell'Ivy League sono parte di un sistema di fissazione dei prezzi che farebbe invidia all'OPEC»¹²⁹. Un *report* presentato nel 1991 al Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Governmental Affairs allargava il quadro problematico. Vi si ritrova affermato che nell'ambito del Guaranteed Student Loan erano stati individuati prestatori privi di scrupoli, inetti e disonesti che hanno prosperato nel corso degli anni '80, sfruttando sia la disponibilità di miliardi di dollari di prestiti garantiti agli studenti, sia la debolezza e la disattenzione

¹²⁶ C. Hendrie, *Colleges Face Serious Challenges*, in *The Record* (N.J.), 21 maggio 1990.

¹²⁷ Dati ricavati da *Average undergraduate tuition and fees and room and board rates charged for full-time students in degree-granting postsecondary institutions, by level and control of institution: Selected years, 1963-64 through 2018-19*, in *Digest of Education Statistics*, tabella 330.10, reperibile su: https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_330.10.asp.

¹²⁸ S. Waldman, *The Bill: How Legislation Really Becomes Law: A Case Study of the National Service Bill*, New York, 1996, p. 29.

¹²⁹ G. Putka, *Do Colleges Collude on Financial Aid?*, in *Wall Street Journal*, 2 maggio 1989, B1.

del sistema chiamato a vigilare su tali prestiti, lasciando centinaia di migliaia di studenti con poca o nessuna formazione, senza lavoro e con un debito significativo che non erano in grado di ripagare¹³⁰.

Nel 1990, anche per rendere più trasparente l'intero sistema contabile a livello federale, il Congresso approvò il Federal Credit Reform Act¹³¹ con cui si prevedeva il dovere di fare delle proiezioni nel bilancio federale circa i costi attesi provenienti dai prestiti sul lungo periodo¹³². Se, da un lato, ciò ebbe il merito di diminuire l'opacità sui reali costi pagati dallo Stato per finanziare l'*higher education*, dall'altro, rese evidente che, se gli interessi fossero stati pagati direttamente al Tesoro, ci sarebbe stata un'ulteriore voce in attivo per la spesa pubblica.

Il montante malcontento provocò alcune reazioni degne di nota, in particolare nei confronti della Sallie Mae. Nel 1991, il deputato democratico Rob Andrews formulò una proposta di legge che avrebbe comportato la sostituzione del Guaranteed Student Loan Program con un sistema di prestiti direttamente erogati dal Tesoro, e che avrebbe dunque espunto dalla scena tanto la Sallie Mae quanto le banche¹³³. La proposta generò un panico generale, tanto da far perdere alle azioni della Sallie Mae il 14% del valore in una sola volta. Non si fece attendere la reazione del Presidente George H.W. Bush, il quale – vicino agli interessi dei grandi gruppi finanziari della Nazione – minacciò l'esercizio del veto presidenziale qualora il disegno di Andrews fosse stato approvato dal Congresso¹³⁴. La soluzione raggiunta fu di compromesso e portò con sé alcune novità di indubbio rilievo, tre in tutto.

In primo luogo, il disegno di legge del 1992 creò una nuova categoria di prestiti non sovvenzionati, di fatto estendendo a tutti i livelli di reddito la possibilità di ricorrere al debito privato per la *higher education*. Con la significativa differenza che per i primi gli interessi maturati durante tutta la frequenza del corso prescelto e fino a nove mesi dopo la laurea erano appannaggio dello Stato (da qui, la sovvenzione), mentre per i secondi tutto

¹³⁰ Congress of the U.S., Washington, D.C. Senate Committee on Governmental Affairs, *Abuses in Federal Student Aid Programs. Report Made by the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Governmental Affairs United States Senate*, Rep. no. S.R. 102-58, 17 maggio 1991.

¹³¹ Federal Credit Reform Act of 1990, Publ. L. 101-508, 104 Stat. 1388 (1990).

¹³² L'operazione fu realizzata equiparando i prestiti diretti a quelli dove è lo Stato a fare da garante: ivi, §502(1).

¹³³ The Middle Income Educational Opportunity Act of 1991 (H.R. 3211).

¹³⁴ H. Stout, *Veto is Threatened for Legislation on Student Loans*, in *Wall Street Journal*, 23 ottobre 1991, A3.

rimaneva a carico degli studenti sin da principio¹³⁵. L'innovazione era stata già contemplata nella proposta, poi arenatasi, di Andrews, il quale reputava che – combinata con il meccanismo di prestiti diretti – avrebbe potuto giovare alle casse dello Stato: queste avrebbero infatti guadagnato le maggior somme degli interessi anche durante la frequenza dei *college*. Venuta meno l'impalcatura dei prestiti diretti, però, nella riforma adottata, il meccanismo si tradusse in una misura di favore nei confronti di banche e istituti di credito.

In secondo luogo, gli emendamenti del 1992 hanno eliminato il limite massimo ai prestiti rientranti nel programma PLUS¹³⁶. Prima del 1992, i genitori potevano prendere in prestito solo 4.000 dollari all'anno, mentre con la riforma si prevedeva la possibilità di richiedere somme per l'intero costo della frequenza (spese per rette, alloggio, costo dei libri, etc.) di un *college* o di un corso *post-graduate*¹³⁷. Se questo significava, in un senso, che per la prima volta gli studenti erano certi di avere fondi sufficienti a copertura di tutti i costi per l'istruzione, in un altro, operava un significativo ampliamento del ventaglio di possibilità di indebitamento privato, traslando semplicemente la posizione debitoria dagli studenti alle famiglie. La medesima disciplina aumentava, di fatto assecondando le pratiche delle scuole di aumento dei costi, il limite massimo delle somme da poter prendere a prestito¹³⁸.

In terzo e ultimo luogo, gli emendamenti del 1992 crearono un progetto pilota di prestiti diretti da parte del Tesoro con un campo operativo inizialmente limitato¹³⁹, ma che verrà poi espanso durante la Presidenza Clinton alla quale si deve un decisivo cambio di rotta.

12. Clinton sancisce definitivamente la fine del Big Government, ma non nella gestione dei costi dell'higher education

Si diceva che la dissoluzione dell'Unione Sovietica aveva sancito l'acquisizione al senso comune del ruolo del mercato quale luogo principe per la redistribuzione di qualsiasi risorsa, ivi ricompresa l'istruzione, e aveva

¹³⁵ An Act to reauthorize the Higher Education Act of 1965, and for other purposes, Publ. L. No. 102-325, sect. 422, §428H, 106 Stat. 448, 535 (1992).

¹³⁶ Ivi sect. 418(b)(2), § 428B (che sostituisce la precedente sect. 428B(b)(1)–(2))

¹³⁷ Ivi, sect. 422, §428H(c).

¹³⁸ Ivi, sect. 413, §425.

¹³⁹ Ivi, sect. 451, §451.

fatto assurgere ad assioma l'idea del *limited Government*. Abbiamo altresì rilevato come questa linea sarebbe stata sposata in maniera indiscriminata tanto dai repubblicani quanto dai democratici. Per convincersi di ciò basti qui riportare il discorso pronunciato da Bill Clinton sullo Stato dell'Unione nel 1996 dove afferma incontrovertibilmente che l'«era dello Stato interventista è finita»:

«Sappiamo che il *Big Government* non ha tutte le risposte. Sappiamo che non c'è un programma disponibile per ogni problema. Lo sappiamo, e abbiamo lavorato per dare al popolo statunitense un più piccolo, meno burocratico Governo a Washington. E dobbiamo dare alla gente uno che vive entro i propri mezzi. L'era del *Big Government* è finita. Ma non possiamo tornare al tempo in cui i nostri cittadini erano lasciati a combattere da soli»¹⁴⁰.

In effetti, nell'*entourage* politico di Clinton si scontrarono due strategie economico-politiche alternative. La prima, che rispondeva all'esigenza di non lasciare i cittadini a combattere da soli, si incentrava in un recupero della tradizione del pensiero classico di Keynes e immaginava un piano di azione con i fuochi messi sulla riespansione degli investimenti pubblici, un potenziamento del *welfare* e riforme strutturali per affrontare le problematiche poste dalla terziarizzazione. La seconda strategia propugnava invece una riduzione della spesa pubblica e un contenimento del deficit. Clinton avrebbe preferito la seconda, più in linea con la sua strategia moderata. La politica sociale attuata si dimostrava coerente con la politica finanziaria secondo una logica permeata, per un verso, dalle riflessioni intorno alle trappole del *welfare*, per un altro, dalla retorica fastidiosa del povero indolente e pigro¹⁴¹. In altre parole, l'Amministrazione procedette a revisionare gli strumenti di politica sociale per far sì che il beneficiario dell'intervento assistenziale non finisse per fare esclusivo affidamento su di essi, condannandosi a una perenne dipendenza dagli aiuti pubblici¹⁴².

Di tutto ciò è paradigmatica l'approvazione, nel 1993, dell'Omnibus Budget Reconciliation Act, che contemplò interventi – ivi ricompresi alcuni in materia di *higher education* – volti alla riduzione della spesa pubblica, specie

¹⁴⁰ B. Clinton, *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, 23 gennaio 1996, reperibile su: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-10>.

¹⁴¹ Sul *lazy poor*, v. G.F. Gilder, *Wealth and Poverty*, 1981, New York, *passim*.

¹⁴² Per ulteriori spunti riflessivi sulla cattiva volontà nella «eldorado delle opportunità», cfr. E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, cit., p. 302 ss.; E. Bertram, *The Welfare State. Public Assistance Politics from the New Deal to the New Democrats*, Philadelphia, 2015, p. 65 ss.

di quella sociale. Le misure licenziate avrebbero condotto, in poco tempo, a una diminuzione delle uscite (da 21 a 18 punti di PIL) e ad un corrispondente aumento delle entrate (da 17 a 20 punti di PIL).

Peraltro, solo apparentemente la retorica anti-pauperista avrebbe colpito gli adulti e non anche i fanciulli o i giovani¹⁴³. È vero, infatti, che sotto la Presidenza Clinton fu approvato un aumento delle borse di studio Pell Grants¹⁴⁴, ma accanto a ciò venne assunto un novero di interventi che avrebbe portato a compimento l'affidamento pieno alle logiche economiche il finanziamento della *higher education*.

Anzitutto, Clinton espanse sensibilmente l'ambito di operatività dei prestiti diretti onde consentire allo Stato, e non più agli enti privati, di lucrare sugli interessi e di risanare i conti pubblici. Era chiaro come, anche in virtù di quanto detto sul Federal Credit Reform Act del 1990, lo Stato aveva intuito le potenzialità di guadagno di gestire direttamente i prestiti. Complice l'introduzione, nel 1992, anche di quelli non sovvenzionati, che prevedevano la maturazione degli interessi sin dal primo anno di corso di studio. Non è dunque un caso che venne adottata nel 1993 nel contesto del più ampio pacchetto, già citato, dell'Omnibus Budget Reconciliation Act¹⁴⁵.

Nei prestiti diretti, i fondi erano erogati direttamente dal Governo federale, il quale diventava creditore e non più garante, e venivano iscritti a bilancio¹⁴⁶. Certamente, l'innovazione, per quanto non cambiasse l'assetto dei rischi in caso di inadempimento (esposto all'eventuale *default* degli studenti erano pur sempre i fondi pubblici, e quindi i contribuenti), ebbe il merito di esautorare gli intermediari, riducendo così i costi delle operazioni. E, però, non eliminava in nessun modo le problematiche dell'aumento delle rette universitarie, giacché non introduceva alcun limite, che pure sarebbe stato giustificabile nell'ottica di contenimento della spesa pubblica vieppiù sulla scorta del fatto che era ora il Governo ad erogare direttamente i fondi. La riforma del 1993, nei fatti, si prefissava di arrivare, nel quinquennio successivo alla sua approvazione, a una percentuale del 60% di prestiti diretti sul totale di quelli erogati.

Un'altra significativa innovazione introdotta durante l'Amministrazione Clinton fu, sempre nel 1993, la creazione dell'Income-

¹⁴³ Come affermano, invece, E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, cit., p. 302.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ Student Loan Reform Act of 1993, Publ. L. No. 103-66, sect. 4021, §451, 107 Stat. 312, 341 (approvato nel più ampio pacchetto dell'Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993) (1993).

¹⁴⁶ *Ivi*, sect. 4021, §452.

Contingent Repayment (ICR), che consentiva ai debitori, invece di pagare una rata fissa e standardizzata per i prestiti accesi, di rimodularla al 15% del proprio reddito (calcolato secondo un rapporto tra lordo e soglia della povertà) e di ricevere la remissione del debito una volta trascorsi 25 anni¹⁴⁷. Per come concepito, l'ICR ebbe inizialmente scarsa diffusione, consolidandosi solo in un secondo momento durante la Presidenza Obama. Originariamente lo strumento si rivolgeva esclusivamente ai prestiti diretti, lasciando così fuori tutti quegli individui che avevano in precedenza, e che avrebbero successivamente, fatto ricorso al Guaranteed Student Loan Program. Sia come sia, è evidente che anche questa misura finiva per prolungare l'esposizione debitoria degli individui a tutto beneficio del rimpinguamento delle casse pubbliche.

In sintesi, si può dire che le misure intervenute nel 1992 e nel 1993 hanno rappresentato un importante passo avanti per l'assunzione da parte del Governo di un ruolo diretto nel finanziamento della *higher education*. Grazie a una combinazione di prestiti per studenti e genitori, i prestiti federali garantivano un ampio ventaglio di possibilità per qualsiasi studente, a prescindere dal reddito, di coprire i costi di tutta la frequenza dei corsi. I prestiti stessi provenivano sempre più spesso direttamente dal governo federale, anziché da prestatori privati con garanzie e sub-garanzie federali. L'ICR poi ha segnato l'inizio di un massiccio cambio delle condizioni di restituzione dei prestiti, portato a compimento dopo la crisi del 2007-2008. Allo stesso tempo, però, le mosse di Clinton avevano avuto l'effetto, paradossalmente, di accentuare gli aspetti negativi del sistema. Sullo stimolo a fare più debito basti dire che poco dopo il 1993 quello privato sarebbe raddoppiato, aprendo la strada alle cifre astronomiche dei giorni nostri¹⁴⁸. In aggiunta, la coesistenza di due programmi paralleli, l'uno erogato dallo Stato sotto forma di prestiti diretti, l'altro – ancora in funzione – del Guaranteed Student Loan Program, si sarebbe di lì a poco dimostrato catastrofica e promotrice di una concorrenza a ribasso condotta tutta a danno degli studenti.

13. La coesistenza di due programmi paralleli per il finanziamento dell'higher education ricorrendo ai prestiti federali

¹⁴⁷ Student Loan Reform Act of 1993, sect. 4021, §455(d)(1)(D), (e).

¹⁴⁸ B. Akers, M.M. Chingos, *Game of Loans*, cit., p. 47-49 e Aa.Vv., *Financing American Higher Education*, cit., p. 79, fig. 4.3.

La presenza di programmi paralleli avrebbe, quindi, innescato una vera e propria competizione tra settore privato e pubblico nell'accaparramento dei prestiti degli studenti. Da un lato, infatti, l'Amministrazione voleva utilizzarli per risanare il deficit e per fare investimenti pubblici, dall'altro, Wall Street e i suoi investitori volevano continuare a trarre profitti da un mercato particolarmente florido.

Nell'intento di smantellare il sistema precedente, Bill Clinton si trovò costretto a fare alcune concessioni alla Sallie Mae. Ora, si ricorderà come questa compagnia fosse di natura ibrida (pubblico-privato in ragione della presenza di amministratori nominati dall'Esecutivo) e che il suo scopo sociale era quello di fungere eminentemente da mercato secondario di acquisto del debito degli studenti e di gestirne l'*iter* di restituzione, in questo modo immettendo liquidità nel settore bancario per stimolarlo all'erogazione di ulteriori somme di denaro. Da statuto, in effetti, la Sallie Mae avrebbe anche potuto prestare denaro direttamente agli studenti, quantunque, in virtù di un patto tacito con il Governo, questa facoltà non era stata mai esercitata sino ad allora.

Nel 1996, su richiesta dell'ente, l'Amministrazione Clinton approvò una legge con la quale liberò la Sallie Mae, a tutti gli effetti, dello stato di GSE e procedette alla sua privatizzazione¹⁴⁹. L'operazione fu realizzata dietro la rassicurazione, verbale, da parte della Sallie Mae che non avrebbe emesso prestiti direttamente agli studenti, così scongiurando una sovrapposizione (e una competizione) con i prestiti diretti governativi¹⁵⁰. La storia prese, ad ogni buon conto e ben presto, una piega del tutto diversa, a smentita delle rassicurazioni offerte all'Esecutivo.

Il declino subito nell'occupazione a séguito dei fenomeni di de-industrializzazione era ormai al massimo storico nella seconda metà degli anni '90 e all'inizio degli anni zero¹⁵¹. Come si è riportato, il numero di iscritti al *college* era cresciuto sensibilmente nello stesso periodo, e così anche le rette universitarie. Eppure, sei su dieci studenti usciti dalla *high school* si iscrivevano al *college*, di talché c'era un margine di possibile guadagno per i prestatori: segnatamente il 40%¹⁵². Il convincimento era del resto agevolato dal fatto

¹⁴⁹ Student Loan Marketing Association Reorganization Act of 1996, Publ. L. 104-208, 110 Stat. 3009 (1996).

¹⁵⁰ Vicende riportate da J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 103.

¹⁵¹ U.S. Bureau of Labor Statistics, *All Employees, Manufacturing*, FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis, reperibile su: <https://fred.stlouisfed.org/series/MANEMP>.

¹⁵² Dati ricavati da *Recent high school completers and their enrollment in college, by sex and level of institution: 1960 through 2018*, in *Digest of Education Statistics*, tabella 302.10, reperibile su: https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_302.10.asp.

che i salari dei diplomati al *college* aumentavano a fronte di una generalizzata contrazione per tutto il resto della popolazione.

Stando così le cose, la Sallie Mae aveva tutto l'interesse a rimanere nel mercato dei prestiti. Per far ciò, all'evidenza, doveva vincere la competizione con il neo-approvato programma clintoniano in modo tale da assicurare la sopravvivenza del Guaranteed Student Loan Program. L'allora amministratore delegato intendeva perseguire l'obiettivo con una strategia duplice: sostituirsi alle banche come prestatore principale ed emettere, oltre a quelli garantiti, prestiti addizionali sottratti alla soglia dei tassi di interesse fissata per via autoritativa dal Governo (al 10%, come si ricorderà).

La prima strategia intendeva essere perseguita attraverso l'applicazione di una scontistica agli studenti che si rivolgevano alla Sallie Mae e non agli altri soggetti (banche e governo): ciò era possibile in ragione delle ingenti riserve accantonate nel tempo dalla società. Per imbonirsi le scuole la compagnia metteva a loro disposizione attrezzature elettroniche che avrebbero assicurato una gestione più veloce, e meno burocratica, del processo di richiesta dei prestiti.

Nella seconda strategia, invece, un ruolo centrale avrebbe giocato l'avvicinamento della Sallie Mae alle scuole *for-profit*, le quali erano assoggettate a una disciplina più restrittiva: all'inizio degli anni '90 il Congresso aveva approvato una regola – nota come *85-15 rule*¹⁵³ – che faceva divieto alle realtà *for-profit* di ricevere più dell'85% degli introiti annui dai prestiti garantiti a livello federale. La ragione ispiratrice della disciplina era chiara: in quanto imprese volte al profitto, era necessario che almeno un delta di rischio (fissato al 15% appunto) rimanesse in capo alla compagine proprietaria e alla gestione della scuola. Oltre a ciò, si voleva responsabilizzare tali enti facendo sì che non accogliessero domande di iscrizione provenienti da studenti ad alto rischio di abbandono scolastico. E, tuttavia, in breve tempo il delta di rischio operativo ricreato dalla disciplina fu coperto attraverso non già risorse proprie, ma grazie a uno schema di prestiti privati erogati agli studenti dalla Sallie Mae. Così traslando tutti i rischi di eventuali *default* sugli studenti medesimi. La società avrebbe messo a disposizione un *plafond* con il quale questi ultimi avrebbero potuto finanziare la porzione di costi non coperta dai prestiti federali¹⁵⁴.

¹⁵³ An Act to reauthorize the Higher Education Act of 1965, and for other purposes, Publ. L. No. 102-325, sect. 481(b)(3), 106 Stat. 448, 611 (1992).

¹⁵⁴ Per ulteriori approfondimenti sul tema, si rinvia a J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 107 ss.

L'avvento di George W. Bush alla Casa Bianca non fece che accelerare i processi in atto, essendo convinto – ancor più dei suoi predecessori – del ruolo del mercato nel perseguire obiettivi sociali. Alcune scelte compiute dal suo *entourage* agevolarono notevolmente la proliferazione delle realtà *for-profit*, in tal modo facendo gli interessi della Sallie Mae che avrebbe potuto erogare sempre più prestiti privati, lucrando sui tassi di interesse sottratti ai limiti governativi. Ciò fu realizzato anche per il tramite del rilassamento di alcune regole sul reclutamento aggressivo da parte delle realtà *for-profit*, consentendo alle università di pagare i reclutatori in base alla percentuale degli studenti iscritti¹⁵⁵. Non solo: nel 2005 il Congresso aveva fatto un'ulteriore concessione alla Sallie Mae nella misura in cui i debiti privati erano stati equiparati a quelli garantiti a livello federale con riferimento alla disciplina dei *bankruptcy rights*. Anche per questi valeva oramai il *Brunner Test* (nel frattempo cristallizzato in una legge del 1998¹⁵⁶) analizzato più sopra in merito alla *undue hardship*: anche per gli studenti delle *for-profit* sarebbe risultato più difficile provare il *default* e liberarsi dai debiti contratti¹⁵⁷.

In maniera contraddittoria, il 2005 ha segnato anche un cambio di approccio da parte dell'Amministrazione e del Congresso nei confronti della Sallie Mae. Nell'ottica di vincere la competizione sul mercato, i prestiti PLUS furono estesi anche alla frequenza di corsi *post-graduate* (suddividendoli in prestiti Parent PLUS, sottoscritti dai genitori di uno studente, e i prestiti Grad PLUS, sottoscritti dallo studente laureato o professionista)¹⁵⁸. Atteso che i prestiti PLUS non avevano essenzialmente alcun tetto dopo la modifica legislativa del 1992, uno studente laureato poteva prendere direttamente in prestito dal Governo l'intera somma necessaria a frequentare i programmi più costosi, *law school* e *medical school* in testa. E tutto ciò giustappunto a scapito della Sallie Mae.

14. *La generazione del debito: gli anni zero, l'esplosione del debito studentesco e l'adozione di interventi cosmetici come cura del problema*

¹⁵⁵ Department of Education, 67 FR 67048, Sect. 668.18.

¹⁵⁶ 11 U.S.C. § 523(a)(8) (1998).

¹⁵⁷ Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005, Publ. L. No. 109-8, §220, 119 Stat. 23, 59 (2005).

¹⁵⁸ Higher Education Reconciliation Act of 2005, Publ. L. No. 109-171, sect. 8005(c), §425(a) (1)(A), 120 Stat. 4, 158-9 (adottato nella più ampia legislazione del Deficit Reduction Act of 2005) (2006).

Dai fatti più remoti arriviamo così a vicende più vicine ai giorni nostri. Nel 2006 il volume di debito studentesco ha superato la soglia psicologica dei 500 miliardi di dollari¹⁵⁹, il doppio della somma di tre anni prima. L'aumento stava pericolosamente eguagliando le somme a debito dovute nel mercato immobiliare e per le carte di credito. I media e l'opinione pubblica avevano iniziato a occuparsi del tema, complice la pubblicazione del libro di Anya Kamenetz, *Generation Debt*¹⁶⁰. Come ripetuto più volte, la situazione era determinata da una miscellanea di fattori: il mercato del lavoro richiedeva sempre più competenze qualificate, aumentando di conseguenza gli stipendi per i diplomati al *college*; sempre più giovani venivano attratti (10,5 milioni¹⁶¹) dalla *higher education* per assicurarsi un futuro migliore; questo aveva determinato un innalzamento spropositato dei costi da parte dei *colleges*; e – in ultima istanza – di più indebitamento privato. Il tutto, in particolare, scaturiente dal fatto che sempre più giovani sprovvisti di mezzi economici (poiché poveri o appartenenti a gruppi discriminati) si iscrivevano per aspirare all'emancipazione culturale e a quella economica che avrebbero dovuto essere garantite dall'ottenimento dei diplomi¹⁶².

Da cui la reazione del Congresso con l'approvazione di misure rilevanti ai nostri fini poco prima dello scoppio della crisi economica. Nel

¹⁵⁹ Riporta la CNBC: <https://www.cnbc.com/2019/05/16/students-families-need-support-systems-to-handle-college-debt-crisis.html>.

¹⁶⁰ A. Kamenetz, *Generation Debt: Why Now Is a Terrible Time to Be Young*, New York, 2006.

¹⁶¹ Come si ritrae dai dati raccolti dallo U.S. Bureau of Labor Statistics e reperibili su: https://www.bls.gov/news.release/archives/hsgec_04262007.pdf.

¹⁶² Per meglio approfondire cfr. A. Looney, C. Yannelis, *A Crisis in Student Loans*, Brookings Institution, 2015, reperibile su: <https://www.brookings.edu/articles/a-crisis-in-student-loans-how-changes-in-the-characteristics-of-borrowers-and-in-the-institutions-they-attended-contributed-to-rising-loan-defaults/>. La disamina del nesso tra elemento razziale e indebitamento è ampia e ci porterebbe troppo lontano. Si rinvia, ad ogni modo, alle riflessioni sviluppatesi nel corso del tempo nella letteratura statunitense: J.N. Houle, *Disparities in Debt: Parents' Socioeconomic Resources and Young Adult Student Loan Debt*, in *Sociology of Education*, 2014, 1, p. 53 ss., spec. p. 57 e 60; M. Grinstein-Weiss et al., *Racial Disparities in Education Debt Burden Among Low- and Moderate-Income Households*, in 65 *Children and Youth Services Review*, 2016, 1, p. 166 ss.; J. McCabe, B.A. Jackson, *Pathways to Financing College: Race and Class in Student's Narratives of Paying for School*, in *Social Currents*, 2016, 4, p. 267 ss.; R. Hiltonsmith, *Small Loans, Big Risks: Major Consequences for Student Debtors*, in *Demos*, 2017, p. 1 ss.; J.N. Houle, F.R. Addo, *Racial Disparities in Student Debt and the Reproduction of the Fragile Black Middle Class*, in *Sociology of Race and Ethnicity*, 2019, 4, p. 562 ss.; nonché, da ultimo, M. Duque, *Contracting for Debt: The Relationship Between Debt Capitalism, Higher Education, and the Black-white Wealth Gap*, in 58 *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 2023, 1, p. 415 ss., spec. p. 433-7.

2007 sono stati varati i programmi Income Based Repayment (IBR)¹⁶³, a sostituzione del precedente ICR introdotto da Clinton, e Public Service Loan Forgiveness (PSLF)¹⁶⁴. Entrambi hanno costituito, nei fatti, misure dirette, perlomeno nelle linee ispiratrici, a una maggiore redistribuzione dei rischi derivanti dal meccanismo dei prestiti studenteschi e una forma di assicurazione implicita da parte del Governo.

I due programmi avevano anche significativi punti di contatto. L'IBR presentava un congegno che abbiamo già incontrato: consentiva a tutti i debitori, a prescindere che lavorassero nel pubblico, di limitare i pagamenti mensili al 15% del reddito, con condono dopo 25 anni di pagamenti regolarmente versati¹⁶⁵. È importante notare come l'IBR prevedeva una discriminazione in ordine ai prestiti ammessi a tale beneficio: includeva i neo-approvati Grad PLUS, ma non anche i Parent PLUS¹⁶⁶. In sostanza, i genitori non potevano accedere alla rinegoziazione dei prestiti, mentre i loro figli sì.

Venendo al PSLF, va detto che esso si configura come una remissione del debito in favore di chi sia stato un *public servant* a tempo pieno per almeno dieci anni. La *ratio* sottesa è che nel pubblico gli stipendi sono inadeguati ad assicurare la restituzione dei prestiti d'onore, in guisa che chi decide di svolgere tali mansioni deve in qualche modo essere sussidiato, e questo preminentemente a ragione delle esternalità positive che produce nei confronti della collettività tutta. Le condizioni da soddisfare per il buon esito della domanda sono molteplici e stringenti: lavorare a tempo pieno almeno trenta ore a settimana per una struttura pubblica o per un'organizzazione *non-profit*; aver beneficiato di un prestito federale; aver già fatto richiesta di accedere all'IBR; infine, assumere l'obbligo di effettuare almeno centoventi pagamenti. Una volta che un richiedente soddisfa tutti i requisiti, il suo debito viene trasferito direttamente ad un'agenzia pubblica, la FedLoan gestita dallo U.S. Department of Education, che supervisiona la sussistenza di tutti i requisiti. Dopo il pagamento dei 120 canoni, il debito viene estinto a prescindere dall'ammontare della somma residua.

¹⁶³ Ivi, sect. 203, §493C(b).

¹⁶⁴ College Cost Reduction and Access Act, Publ. L. No. 110-84, sect. 401, §455, 121 Stat. 784, 800 (2007).

¹⁶⁵ Ivi, sect. 203, §493C.

¹⁶⁶ Lo rilevano opportunamente J.R. Brooks, A.J. Levitin, *Redesigning Education Finance*, cit., p. 30, sottolineando – spec. nota 155 – come l'approccio sarà comune anche ai futuri sistemi di rinegoziazione del debito di cui ci occuperemo *infra*.

Le misure varate sono state poca cosa dinanzi allo scoppio della Grande recessione nel 2008. Lo schema capitalistico neo-americano ha condotto, nell'ottica di una totale deregolamentazione dei mercati, alla diffusione nella compravendita di case dei cosiddetti mutui *subprime*, ovverosia quelli concessi a debitori a elevato rischio di insolvibilità e con l'imposizione di condizioni contrattuali particolarmente svantaggiose per la parte debole del rapporto¹⁶⁷. Il tutto alla base di un surriscaldamento del mercato immobiliare, con i prezzi delle abitazioni che hanno finito con il rispecchiare una domanda particolarmente vivace, e pertanto atta a dare la stura a operazioni speculative. Del resto, non vi erano presidi legislativi o regolamentari volti a limitare la concessione di mutui a chi aveva condizioni tali da indurre a ritenere, prospetticamente, esistente un'incapacità di onorare i propri impegni¹⁶⁸.

Al contrario, e con risvolti di tutto rilievo nel campo dell'*education*, sembrerebbe che l'Amministrazione esortasse a erogare prestiti ai soggetti titolari di mutui *subprime*: allora Chief Operating Officer della Sallie Mae, Tim Fitzpatrick, avrebbe affermato che sia il Governo sia le realtà universitarie la cui popolazione studentesca era composta prevalentemente da appartenenti a gruppi discriminati avrebbero fatto pressione sulla società affinché approvasse i prestiti per i richiedenti che erano parti di un mutuo *subprime*¹⁶⁹.

Sia come sia, a livello generale la crisi economica del 2008 rispecchiava, per molti aspetti, quanto accaduto durante Grande depressione del 1929: allora come ora, l'innescò era stato determinato da una combinazione di deregolamentazione e incentivazione di ricorso al credito. Quantunque in un ambito ben delineato, la dinamica della *higher education* conferma l'opzione interpretativa.

La deregolamentazione non comprende ogni settore, giacché l'utilizzo dei pubblici poteri serve, come mano visibile, a ricondurre al mercato e alle sue dinamiche ogni interazione socio-economica. In questo senso è stato affermato come l'inclusione sociale si risolva in inclusione nel mercato¹⁷⁰. E anche ciò a riprova nella costruzione del sistema di

¹⁶⁷ Sulle dinamiche della creazione di denaro da denaro, o finanche dal nulla, cfr. L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, 2011, spec. p. 1. Per uno scorcio sulla situazione determinante la crisi economica del 2008, per tutti, cfr. E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, cit., p. 327 ss.

¹⁶⁸ W. Poole, *Causes and Consequences of the Financial Crisis of 2007-2009*, in 33 *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2010, 2, p. 421 ss.

¹⁶⁹ Il tutto riportato da J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 116 ss.

¹⁷⁰ Cfr. E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, cit., p. 329.

finanziamento della *higher education*, dove è il mercato il luogo deputato alla riallocazione del bene istruzione, caratterizzato come bene privato alla stregua di qualsiasi altro prodotto nella disponibilità dei consumatori. Appunto, la coincidenza tra inclusione sociale e inclusione nel mercato finisce con il concepire anche i beni primari quali vicende sottratte alle prerogative di redistribuzione appannaggio di uno Stato sociale, affidandole invece al libero incontro di domanda e offerta, e in particolare di meccanismi di accesso al credito. Da cui il keynesismo privatizzato, concetto già incontrato in precedenza, ovvero, sprezzantemente, di contratto sociale basato sul debito¹⁷¹, privato.

Le difficoltà incontrate dal settore creditizio e bancario sono cresciute a dismisura sino a provocare il fallimento di una banca di investimenti di medie dimensioni, la Bear Sterns (dipoi acquisita su pressioni governative dalla J.P. Morgan nel 2008); ma soprattutto della Fannie Mae e Freddie Mac, le due agenzie analoghe per storia, funzioni, struttura e nomignolo alla Sallie Mae. I due istituti, che gestivano circa la metà dei mutui immobiliari del Paese, sono stati nazionalizzati sempre nel 2008. Con i due, la Sallie Mae ha condiviso anche le sorti: con l'Ensuring Continued Access to Students Loan Act¹⁷², il Congresso ha approvato un *bail-out* della società, e degli altri enti prestatori, autorizzando il Department of Education ad acquistare i debiti da loro detenuti per immettere liquidità nel sistema. Con l'operazione il Governo ha scongiurato solo temporaneamente la propagazione della crisi anche alla *higher education* e aveva assicurato l'omeostasi del sistema dei prestiti. Ingenerando la sensazione che l'istruzione fosse un bene rifugio nel quale poter investire nelle aspettative di un miglioramento del mercato nel suo complesso. Tutto ciò alimentato dalla retorica di Obama, alla quale ora ci accingiamo a rivolgere lo sguardo, sulla centralità dell'istruzione per risollevare le sorti del Paese.

¹⁷¹ Termine coniato dall'economista statunitense Marcellus Andrews (per approfondimenti, J. Madrick, *Beyond Rubinomics*, in *The Nation*, 23 dicembre 2008, reperibile su: <https://www.thenation.com/article/archive/beyond-rubinomics/>) e ripreso in Italia da M. Bertoldi, *Risposta alle crisi e riforme: la politica economica di Barack Obama*, in *Stato e mercato*, 2011, p. 195 ss.

¹⁷² Ensuring Continued Access to Students Loan Act, Pub.L.No.110-227, sec. 7, §459A, 122 Stat. 740, 746–47.

15. Il popolo più istruito della Terra: Obama e la riforma dell'higher education nel più ampio quadro della sua agenda politica

L'insediamento di Barack Obama, il primo Presidente statunitense afroamericano, nel 2009 ha inciso profondamente sulla disciplina della *higher education*. Benché l'Amministrazione da lui guidata fosse sinceramente intenzionata a migliorare la situazione degli studenti, non è riuscita a risolvere alcune delle principali problematiche strutturali che la affliggono.

In effetti, Obama era profondamente convinto che uno degli elementi agevolatori della ripresa economica e del superamento della crisi era rappresentato dall'incremento nel grado di scolarizzazione degli statunitensi. Lo stesso Presidente, a più riprese, lo aveva affermato pubblicamente. Nel suo primo discorso alle Camere riunite aveva indicato la formazione quale propulsore di sistema: «In un'economia globalizzata, dove la più preziosa delle competenze che si possono vendere è la conoscenza, un buon percorso di istruzione non è più solo il viatico per delle opportunità, ma un presupposto»¹⁷³. Di conseguenza, esortava gli statunitensi a frequentare almeno un anno di *college* per raggiungere un ambizioso obiettivo: dotare la Nazione della forza più istruita su scala globale.

Se messa in prospettiva diacronica, la preoccupazione di Obama non era distante da quella nutrita da Johnson in piena Guerra Fredda. Nel 2009, tuttavia, la competizione non era più con la Russia Sovietica, ma con altri attori, la Corea del Sud *in primis*. Ciò avrebbe consentito agli Stati Uniti di recuperare il primato appartenutogli negli anni '90, momento in cui potevano vantare il maggior numero di diplomati al *college* a livello mondiale¹⁷⁴. Il 44° Presidente intendeva dunque mantenere viva l'idea della scala mobile di Clinton, depurata evidentemente di uno dei suoi pilastri, ovvero la proprietà immobiliare. La crisi economica aveva, come detto, travolto il mercato dei mutui, di talché in quel momento il sogno americano poteva realizzarsi solo attraverso l'allargamento delle opportunità per l'istruzione.

Se questi erano i propositi del neo-Presidente eletto, si rendeva necessario individuare le concrete modalità di realizzazione. L'azione è stata condotta su più livelli, legislativo e non. Cominciamo dal secondo: uno degli

¹⁷³ B. Obama, *Address to Joint Session of Congress*, 24 febbraio 2009, stralcio rilevante reperibile su: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/fact-sheet-expanding-promise-education-america>.

¹⁷⁴ Dati ricavati da *Adult Education Level*, OCSE, reperibili su: <https://data.oecd.org/eduatt/adult-education-level.htm>.

ideali ispiratori di Obama era di portare al *college* anche gli individui in età di lavoro che si trovavano, in quel momento, disoccupati. In altri termini, la frequenza di un corso di formazione sarebbe servita come strumento temporaneo nell'attesa della ripresa. Il capo dei suoi consiglieri economici, Larry Summers, si era rivolto a Larry Katz, economista di Harvard, per un parere. Questi gli aveva consigliato di guardare ai sussidi di disoccupazione che un numero ingente dei 13 milioni di disoccupati riceveva per sostentarsi e di utilizzarli come leva per invogliarli ad andare al *college*¹⁷⁵. Così l'Amministrazione ha intrapreso lo sforzo più poderoso di sempre diretto a far iscrivere gli statunitensi al *college* principalmente affidandosi alle articolazioni territoriali dei centri di ricollocamento: a queste è stato richiesto di diramare lettere a ogni beneficiario dei sussidi e di fargli presente che avrebbe potuto ottenere delle somme addizionali, sotto forma di Pell Grants, ove avesse intrapreso un percorso di *higher education*. La Pell Letter Initiative, come è stata chiamata, ha mietuto successi: un recente studio ha, infatti, dimostrato come l'iniziativa abbia determinato un innalzamento di iscrizioni tra il 4 e il 5%¹⁷⁶, risultato che altri studi hanno ritenuto possibile solo con un incremento delle borse di studio tra i 1000 e i 1500 dollari¹⁷⁷.

Meno lineari sono stati invece gli sviluppi sul piano legislativo: il principale nodo problematico, da Johnson in avanti, era costituito sempre dai limiti di spesa del *budget* federale. Nell'impossibilità di stanziare fondi per incrementare le borse di studio per raggiungere i livelli che sarebbero stati effettivamente necessari, anche Obama ha ripiegato sul debito privato, agevolandone la perpetuazione. Gli interventi sul fronte delle borse di studio sono stati minimi: con l'American Recovery and Reinvestment Act del 2009, la somma è stata portata per l'anno accademico 2009/2010 a 4.860 dollari¹⁷⁸, ma comunque insufficiente a dare copertura integrale ai costi per la frequenza dei *college*. In media questi ammontavano a 12.000 dollari all'anno¹⁷⁹, somma che costituiva il 20% del guadagno sempre su base annuale di una famiglia media statunitense¹⁸⁰.

¹⁷⁵ La dinamica è riportata da J. Mitchell, *The Debt Trap*, cit., p. 131.

¹⁷⁶ A. Barr, S. Turner, *A Letter and Encouragement: Does Information Increase Postsecondary Enrollments in UI Recipients?*, in 10 *American Economic Journal: Economic Policy*, 2018, 3, p. 42 ss., spec. p. 65 ss.

¹⁷⁷ S. Dynarski, J. Scott-Clayton, *Financial Aid Policy: Lessons from Research*, in 23 *Future of Children*, 2013, 1, p. 67 ss.

¹⁷⁸ American Recovery and Reinvestment Act of 2009, Publ. L. 111-5, Stat. 123-183 (2009).

¹⁷⁹ Dati visibili su: <https://educationdata.org/average-cost-of-college-by-year>.

¹⁸⁰ *Household Income for States: 2009 and 2010*, U.S. Census Bureau, reperibile su: <https://www2.census.gov/library/publications/2011/acs/acsbr10-02.pdf>.

Anche Obama, del resto, si trovava astretto dal rispetto del contenimento della spesa pubblica. Quest'ultima, esplosa durante la Presidenza Bush, sia in ragione delle ingenti spese militari sia per il salvataggio di banche, istituti di credito e case automobilistiche dopo lo scoppio della crisi economica. In particolare, tali ultime vicende avevano ricreato un montante risentimento nell'opinione pubblica, che lo stesso Obama non aveva mancato di cavalcare in campagna elettorale. Campagna elettorale e agenda politica che, a ben guardare, non si ponevano l'obiettivo principale di riformare l'istruzione, ma la sanità. Il rilievo è di primario interesse in questa sede: Obama intendeva destinare i proventi derivanti dal pagamento degli interessi sui prestiti della *higher education* per finanziare alcuni dei programmi confezionati nell'*Affordable Care Act* del 2010. Non è casuale che l'atto menzionato da ultimo include la cancellazione del *Guaranteed Student Loan Program*, di fatto rendendo esclusivi i prestiti diretti emessi dallo Stato per il tramite delle sue agenzie. Lo *Student Aid and Fiscal Responsibility Act*, del resto, era inserito come Titolo II, Sub. A, dell'*Obamacare*¹⁸¹.

In futuro, i prestiti diretti sarebbero stati pertanto l'unica fonte di prestiti federali agli studenti. Il cambiamento introdotto era enorme, dal momento che poneva fine all'era dell'intermediazione e rendeva finalmente manifesto il ruolo del Governo come prestatore effettivo, a lungo occultato dalla rete di soggetti coinvolti nella catena dei prestiti¹⁸². I prestiti agli studenti sono diventati immediatamente il più grande programma su scala nazionale di concessione di denaro pubblico, superando di oltre dieci volte la categoria seconda per grandezza, i fondi all'agricoltura¹⁸³. I risparmi di spesa derivanti dalla cancellazione dei prestiti garantiti e i guadagni derivanti dagli interessi dovevano consentire al Governo di destinare fondi cospicui per supportare la riforma della sanità. Il tutto servente ad alimentare le casse statali che con lo stanziamento di più fondi si attendevano maggiori somme restituite come interessi in assenza di un tetto all'aumento delle rette universitarie da parte dei *college* e delle scuole *post-graduate*.

¹⁸¹ Student Aid and Fiscal Responsibility Act in Title II, Subtitle A, Health Care and Education Reconciliation Act of 2010, Publ. L. No. 111-152, §2001, 124 Stat. 1029, 1071 (2010).

¹⁸² S. Mettler, *The Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*, Chicago, 2011, p. 34 ss. e 71-9.

¹⁸³ Comparazione svolta da J.R. Brooks, A.J. Levitin, *Redesigning Education Finance*, cit., p. 31, spec. nota 159, delle analisi pubblicate dall'Office of Management and Budget del Governo statunitense con riferimento all'anno fiscale 2012.

È indubbio come tutte queste riforme abbiano avuto un impatto significativo sulla *higher education* statunitense, così come è incontestabile la riuscita di alcune operazioni, prima fra tutte l'eliminazione degli intermediari dal sistema dei prestiti. Ciononostante, il peso dell'intera impalcatura è stato comunque scaricato a valle sugli studenti. In primo luogo, nessuna soglia è stata introdotta per fissare un limite ai costi dei programmi di *higher education* e *post-graduate*. In secondo luogo, nessuna riforma è intervenuta con riguardo ai *bankruptcy rights* riconosciuti agli studenti, di modo che questi sono costretti a rimanere debitori, certo con la possibilità di accedere ai programmi di rinegoziazione menzionati, pur di fronte al significativo deteriorarsi della propria situazione economica, sovente dipendente da fattori estranei al loro impegno individuale (quale, fra tutti, la contrazione del mercato del lavoro anche per i diplomati al *college*).

Da ultimo, l'Amministrazione ha proseguito in maniera costante a riscuotere i propri crediti con i pignoramenti, servendosi di alcune articolazioni territoriali (fungenti da *general contractor* cui è affidato il compito di riscossione). Tra le quali figura la Missouri Higher Education Loan Authority (MOHELA): dettaglio questo che vale la pena tenere a mente in funzione dell'analisi che svolgeremo più avanti con riferimento alla pronuncia della Corte Suprema sull'iniziativa di Biden di condono dei debiti. A nulla sono valse le proteste fomentate dal movimento Occupy Wall Street contro il coinvolgimento delle grandi compagnie finanziarie nell'istruzione superiore e contro l'aumento spropositato dei costi universitari¹⁸⁴.

16. Annus horribilis 2011: la legal education quale cartina di tornasole delle criticità sistemiche in materia di istruzione

Conviene ora riportare la nostra attenzione alle dinamiche che hanno riguardato la *legal education*. Mettere i fuochi su questo settore, oltre che come cartina di tornasole degli eventi che hanno investito gli Stati Uniti, è utile a ricostruire il periodo della Grande recessione perché consente di allargare lo sguardo e di mettere in connessione il sistema dei prestiti con il mercato del lavoro, dimostrando come le scelte in materia di formazione si siano rivelate disastrose per le carriere di numerosi avvocati.

Muoviamo da due considerazioni di fondo. Anzitutto, nella professione forense, anche al giorno d'oggi, continua ad essere

¹⁸⁴ Per una rassegna, v. M.A. McCarthy, *Occupying Higher Education: The Revival of the Student Movement*, in *New Labor Forum*, 2012, 2, p. 50 ss.

sovrarappresentata la popolazione bianca: dati recenti messi a disposizione dall'ABA certificano che nel 2023 solo il 21% degli avvocati proviene da gruppi tradizionalmente discriminati sulla base della razza, sebbene rappresentino il 41% della popolazione totale del Paese. Il dato è ancor più evidente se si guarda agli avvocati afroamericani: solo il 5% del totale, nonostante gli afroamericani siano il 13.6% della popolazione complessiva¹⁸⁵. Il che dimostra l'insuccesso degli obiettivi coltivati da Obama e da Johnson, in particolare, di utilizzare la *higher education* e i corsi *post-graduate* quale volano di emancipazione sociale. Si ricorderà di come Johnson avesse tenuto un discorso alla Howard University proprio per affermare come il potenziamento del sistema educativo avrebbe assicurato un effetto livella sulle discriminazioni razziali. Così, tuttavia, non è stato, perlomeno nel settore delle professioni legali: un elemento questo che risulta tutt'affatto problematico dato che – ancora oggi – sono gli avvocati a formare la classe dirigente negli Stati Uniti e a plasmare le politiche pubbliche.

Oltre ad essere non rappresentativa degli attuali assetti della società statunitense, la professione forense costituisce anche uno dei contesti più polarizzato in termini di guadagni degli avvocati. Per tornare agli anni pre-crisi, uno studio condotto dalla National Association for Law Placement nel 2006, e che ha utilizzato come campione poco più del 50% degli stipendi di neodiplomati, ha documentato l'esistenza di una significativa differenza tra le carriere nelle grandi *law firm* e tutte le altre¹⁸⁶. Nel 2011, con un supplemento di analisi, la stessa associazione ha rilevato come la forbice si fosse ancor più allargata: solo il 14% guadagnava per la sua prima occupazione circa 160.000 dollari, mentre tutti gli altri riportavano una media di 60.000 dollari¹⁸⁷.

Per quanto di interesse in questa sede, la disomogenea distribuzione degli stipendi conferma che a partire dagli anni 2000 si è registrata un'enorme polarizzazione nella professione, che si è tradotta vistosamente in una disuguaglianza in termini stipendiali, ma che cela, in ragione del debito studentesco, problematiche più profonde. Stime recenti riportano, infatti, che un terzo dei diplomati non sarà in grado di trovare lavoro come

¹⁸⁵ American Bar Association, *Profile of the Legal Profession 2023 – Demographics*, reperibile su: <https://www.abalegalprofile.com/demographics.html>.

¹⁸⁶ National Association for Law Placement, *A Picture Worth 1,000 Words*, reperibile su: <http://www.nalp.org/apictureworth1000words>.

¹⁸⁷ National Association for Law Placement, *Class of 2011 National Summary Report*, reperibile su: http://www.nalp.org/salarycurve_classof2011.

avvocato¹⁸⁸, mentre solo il 15% dei diplomati alle *law school* riesce a ottenere da subito un lavoro che gli assicuri una somma tale da consentirgli di ripagare con un relativo grado di tranquillità gli studi¹⁸⁹. Va da sé che il restante 85% non è dotato, invece, dei mezzi sufficienti. È evidente come tutto ciò si leghi con le politiche generali adottate in maniera di debito: l'indiscriminato aumento dei costi, esasperato nei programmi *post-graduate* (come le *law school*) sulla scorta della convinzione che la loro frequenza avrebbe dato aspettative di guadagni sufficienti per una vita dignitosa, ha generato una vera e propria bolla, esplosa con effetto ritardato rispetto alla crisi del 2007-2008. Il montante malcontento ha generato due effetti, in parte tra loro collegati: l'emersione di un movimento di protesta e un crollo nelle iscrizioni alle *law school* nel 2011.

Le *law school* non sono rimaste indenni dal movimento di Occupy Wall Street. L'insofferenza è sfociata, nel contesto della *legal education*, in un movimento di *blog online* dove, servendosi di strategie di comunicazione non convenzionali (*public shaming* e *memi*), si denunciava l'impetoso stato di salute della formazione del giurista. Gli spazi virtuali, benché abbiano avuto una breve durata (un lustro: dal 2009 al 2014), hanno contribuito in modo significativo ad attrarre l'attenzione dell'opinione pubblica sullo stato in cui versa la *legal education* statunitense¹⁹⁰.

I principali argomenti degli attivisti del movimento, chiamato *Law School Scam Blog*, erano essenzialmente tre: affermavano che la domanda di avvocati era notevolmente inferiore alla sua offerta; denunciavano che le *law school* stavano frodando gli iscritti e i futuri studenti attraverso oblique manovre atte ad alterare i dati occupazionali; infine, lamentavano che le scuole e l'ABA avrebbero dovuto fare pubblica ammenda poiché colpevoli di aver creato una narrazione e un ambiente tossici che inducevano sempre più giovani a iscriversi alle scuole di diritto, e ad assumere debiti spropositati nella fallace credenza che esistessero reali e adeguate prospettive di lavoro.

Ben presto, il movimento ha trovato spazio in un lungo *exposé* sul New York Times, l'8 gennaio 2011, intitolato *Is Law School a Losing Game?*¹⁹¹. Il

¹⁸⁸ Cfr. B. Barton, *Fixing Law Schools*, cit., p. 42.

¹⁸⁹ Per approfondimenti sul tema, cfr. *ivi*, p. 42 ss., nonché C.J. Ryan Jr., *Paying for Law School: Law Student Loan Indebtedness and Career Choices*, in *University of Illinois Law Review*, 2021, 1, p. 97 ss e B.Z. Tamanaha, *Is Law School Worth the Cost?*, in 58 *Journal of Legal Education*, 2013, 2, p. 173 ss.

¹⁹⁰ Per meglio approfondire, cfr. L.A. Jewel, *You're Doing It Wrong: How the Anti-Law School Scam Blogging Movement Can Shape the Legal Profession*, in 12 *Minnesota Journal of Law, Science and Technology*, 2011, 1, p. 239 ss.

¹⁹¹ D. Segal, *Is Law School a Losing Game?*, in *New York Times*, 8 gennaio 2011.

giornalista, David Segal, partendo proprio dalle notizie diffuse negli spazi virtuali in rete, ha documentato tutta la problematicità e la drammaticità della situazione che affliggeva i *law student* e i giovani diplomati, la maggior parte dei quali incapaci di onorare i debiti contratti per studiare. Con la copertura sulla stampa nazionale, il movimento ha raggiunto il suo apice, e ai *blogger* è stato riconosciuto il merito di aver attratto l'opinione pubblica su un problema grave nel panorama statunitense.

Ma vi è di più: il movimento degli *scam blog* ha dato la stura anche a un'ampia e accesa riflessione in seno alla *legal academia* statunitense in ordine allo stato di salute delle scuole di diritto. Ciò è avvenuto, in particolare, nel 2010 con un *post* pubblicato da Brian Z. Tamanaha, Professore alla Washington University di St. Louis, sul *blog* curato da un altro docente di diritto (il costituzionalista di Yale, John Balkin), *Balkinization!*¹⁹². Tamanaha non nascondeva le perplessità in ordine al linguaggio dei *blog* e ai modi eterodossi di affrontare il problema occupazionale dei giuristi. Cionondimeno, concludeva ammettendo che essi «avanzano degli argomenti molto validi, a dimostrazione che c'è qualcosa di profondamente sbagliato nelle *law schools*».

Il messaggio arrivava nel bel mezzo di un momento burrascoso per le scuole di diritto negli Stati Uniti. Nonostante la crisi finanziaria del 2008, le *law school* avevano mantenuto stabile il loro numero di iscritti e, anzi, il 2009 aveva segnato, controintuitivamente, l'anno *record* per il numero di studenti che hanno sostenuto il *test* per accedervi (LSAT)¹⁹³. Sostanzialmente, l'educazione giuridica era stata considerata dalla maggior parte degli americani un bene rifugio, in linea questo con la retorica di Obama sull'importanza di una popolazione scolarizzata per una migliore fuoriuscita dalla recessione. Che si trattasse di una pareidolia fu chiaro nel giro di poco: la realtà era ben diversa, le prospettive occupazionali erano molto al di sotto delle aspettative, tanto che nel 2011 si registrò un autentico crollo nelle iscrizioni.

Nel 2012, Tamanaha ha pubblicato un volume dedicato a quanto accaduto nella *legal education* negli anni precedenti: il libro, emblematicamente intitolato *Failing Law Schools*, articolava una molteplicità di critiche alla *legal academia*¹⁹⁴. Non sorprendentemente, poco o nulla si è

¹⁹² B.Z. Tamanaha, *Wake Up, Fellow Law Professors, to the Casualties of Our Enterprise*, in *Balkinization!*, 13 giugno 2010, reperibile su: <https://balkin.blogspot.com/2010/06/wake-up-fellow-law-professors-to.html>.

¹⁹³ Cfr. B. Barton, *Fixing Law Schools*, cit., p. 77.

¹⁹⁴ B.Z. Tamanaha, *Failing Law Schools*, Chicago, 2012. Il libro ha suscitato molte reazioni nella letteratura statunitense: cfr., in particolare, E. Chambliss, *It's Not about Us*:

detto sul tema dei costi: ancora una volta, come Kramer aveva fatto nel 1987, si era prediletta la via ipocrita del *muddling through*.

17. Da Trump a Biden, passando per la COVID-19: tra misure sospensive dei prestiti d'onore e di remissione dei debiti

Mentre veniva pubblicato il libro di Tamanaha, il debito studentesco raggiungeva un *record* storico, sfondando nel primo trimestre del 2012 la quota di 1.000 miliardi di dollari. Nessuna azione conseguente è stata intrapresa. La preoccupazione principale dell'Amministrazione è stata, piuttosto, di garantire il recupero delle somme prestate dal Governo mediante la predisposizione di misure di rinegoziazione del debito. Con lo Student and Fiscal Responsibility Act veniva introdotta una riforma dell'Income-Based Repayment: per tutti i soggetti che avessero acceso un prestito dopo il 1° luglio 2014, il tasso di interesse risultava ridotto dal 15% al 10% e veniva abbreviato il periodo di esposizione debitoria da 25 a 20 anni¹⁹⁵. Nelle linee essenziali, alla stregua dei precedenti piani di *income-driven repayment*, anche questo si atteggiava come una forma di assicurazione implicita sulla futura capacità di pagare riconosciuta in favore del debitore. Il programma, modificato più volte nel corso del tempo e ribattezzato da ultimo Re-Pay as You Earn (RE-PAYE), presentava notevoli criticità e in ogni caso non era sufficientemente equipaggiato a far fronte al disastroso stato del debito privato¹⁹⁶. Infine, Obama ha esteso il campo applicativo dei benefici riconosciuti ai *public servant*, allargando notevolmente le maglie della nozione di *public service job*¹⁹⁷. Avendo individuato il termine di vigenza della

Beyond the Job Market Critique of U.S. Law Schools, in 26 *Georgetown Journal of Legal Ethics*, 2013, 3, p. 423 ss.; P. Horwitz, *What Ails the Law School?*, in 111 *Michigan Law Review*, 2013, 6, p. 955 ss.; L.A. Jewel, *Tales of Fourth Tier Nothing. Response to Brian Tamanaha's Failing Law Schools*, in 38 *Journal of the Legal Profession*, 2013, 1, p. 125 ss.; M.A. Olivas, *Ask Not for Whom the Law School Bell Tolls: Professor Tamanaha, Failing Law Schools, and (Mis)Diagnosing the Problem*, in 41 *Washington University Journal of Law & Policy*, 2013, 1, p. 101 ss.; P.G. Schrag, *Failing Law Schools, Brian Tamanaha's Misguided Missile*, in 26 *Georgetown Journal of Legal Ethics*, 2013, 3, p. 387 ss.

¹⁹⁵ Student Aid and Fiscal Responsibility Act, sect. 2213, §493C (codificato in 26 U.S.C. 1098e(e) (2018)).

¹⁹⁶ Per un'analisi sulle criticità di tali programmi, cfr. da J.R. Brooks, A.J. Levitin, *Redesigning Education Finance*, cit., p. 31-3 e 38-41.

¹⁹⁷ Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a J.P. Hunt, *Tempering Bankruptcy Nondischargeability to Promote the Purposes of Student Loans*, in 57 *SMU Law Review*, 2019, 4, p. 725 ss.

riforma a partire dal 2017, Obama non ha dovuto occuparsi della sua messa in opera, ma la misura ha generato un dibattito a tal punto acceso che ha prodotto il risultato della fissazione di un tetto massimo al debito estinguibile (57.000 dollari per la precisione).

L'insediamento di Donald J. Trump alla Casa Bianca come 45° Presidente degli Stati Uniti è stato segnato, tra l'altro, da una ferma intenzione di smantellare i risultati delle politiche del predecessore. Molteplici sono state le traiettorie lungo le quali questo si è svolto, e l'*education* non è stata risparmiata. Innanzitutto, la questione dei costi non rappresentava un punto programmatico dell'agenda politica, essendo stata, al contrario, una proposta della concorrente Hillary Clinton durante la campagna elettorale¹⁹⁸. Ben presto, poi, l'eponimo del populismo etno-nazionalista al potere si è scagliato contro il PSLF, ritenuta una misura assistenziale e contraria allo spirito del *limited government*, minacciandone l'abolizione integrale¹⁹⁹.

L'annuncio avveniva poco prima dello scoppio della pandemia da COVID-19, e di lì a poco le preoccupazioni della Presidenza si sarebbero dovute dirigere verso ben altre problematiche²⁰⁰. In piena crisi sanitaria, e per far fronte alle criticità da questa provocate, era stata presa in considerazione dal Congresso la possibilità di approvare una legge che avrebbe ordinato al Segretario all'istruzione di cancellare o rimborsare fino a 10.000 dollari di debito studentesco in favore di soggetti che versavano in difficoltà economiche. Tuttavia, la misura è stata però abortita²⁰¹.

Al contempo, l'intensificarsi della pandemia e i suoi riflessi economici hanno portato il Department of Education a varare una sospensione del pagamento dei prestiti federali. Il 20 marzo 2020, l'allora Segretario Betsy DeVos ha annunciato una sospensione di 60 giorni della maturazione dei tassi di interesse sui prestiti federali e, contestualmente, è stata offerta ai debitori l'opzione di sospendere il pagamento delle rate per almeno due

¹⁹⁸ Cfr. H. Rodham Clinton, *Making College Debt Free and Taking on Student Debt*, reperibile su: <https://www.hillaryclinton.com/issues/college/>.

¹⁹⁹ Z. Friedman, *Trump Proposes to End Student Loan Forgiveness Program*, in *Forbes*, 12 marzo 2019, reperibile su: <https://www.forbes.com/sites/zackfriedman/2019/03/12/trump-proposes-to-end-student-loan-forgiveness-program/>. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a C.J. Ryan Jr., *Paying for Law School*, cit., p. 97 ss.

²⁰⁰ Sul punto, si rinvia all'analisi di E. Mostacci, A. Somma, *Gli Stati Uniti e il loro diritto*, cit., p. 349-53 e 356-9.

²⁰¹ Cfr. E.C. Liu, S.M. Stiff, *Student Loan Cancellation Under the HEROES Act*, Congressional Research Service (CRS) Reports and Issue Briefs, 14 aprile 2023, p. 9.

mesi²⁰². Poco dopo, la DeVos ha annunciato che il suo Dipartimento avrebbe anche interrotto le azioni di riscossione e i pignoramenti dei salari per fornire ulteriore assistenza ai mutuatari²⁰³. Successivamente, sempre il Department of Education ha specificato che le due misure erano state assunte sulla base del cosiddetto HEROES Act²⁰⁴. La disciplina in questione, che – per come diremo – sarà alla base anche dell'adozione da parte di Biden della misura di condono dei debiti e pure al centro della controversia decisa dalla Corte Suprema nel 2023, era stata promulgata all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001. Essa introduceva, tra l'altro, il potere del Segretario all'Istruzione di derogare o modificare qualsiasi disposizione statutaria o regolamentare applicabile ai programmi del Titolo IV dell'Higher Education Act (essenzialmente, i prestiti per l'*higher education*) in relazione a un'emergenza nazionale, al fine di garantire che le persone colpite da tale emergenza non si trovino in una posizione peggiore dal punto di vista finanziario²⁰⁵. Ancorché concepito originariamente come temporaneo (e soggetto a rinnovi biennali), il potere è stato poi reso permanente nel 2007²⁰⁶.

Il Congresso ha quindi emanato il Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act²⁰⁷, con cui si imponeva al Segretario all'Istruzione di sospendere tutti i pagamenti dovuti per i prestiti fino al 30 settembre 2020²⁰⁸, di congelare tutte le riscossioni relative a tali prestiti durante la sospensione²⁰⁹, ed escludeva la maturazione degli interessi

²⁰² *Delivering on President Trump's Promise, Secretary DeVos Suspends Federal Student Loan Payments, Waives Interest During National Emergency*, U.S. Department of Education, 20 marzo 2020.

²⁰³ *Secretary DeVos Directs FSA to Stop Wage Garnishment, Collections Actions for Student Loan Borrowers, Will Refund More than \$1.8 Billion to Students, Families*, U.S. Department of Education, 25 marzo 2020.

²⁰⁴ Federal Student Aid Annual Report for Year 2020, 2020, p. 38, dove si legge che «(t)he relief provided to borrowers from March 13, 2020 through March 26, 2020 [...] was provided under the Secretary's authority in the [HEROES Act]».

²⁰⁵ Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2003, sect. 2, Pub L. No. 108-76, 117 Stat. 904 (codificata in 20 U.S.C. § 1098bb(a)(1)).

²⁰⁶ Higher Education – Permanent Extension of Waiver Authority, Publ. L. No. 110-93, §2, 121 Stat. 999 (2007).

²⁰⁷ Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act, Publ. L. No. 116-136, 134 Stat. 281 (2020).

²⁰⁸ Ivi, sect. 3513(a).

²⁰⁹ Ivi, sect. 3513(e).

durante il suddetto periodo²¹⁰. Le misure, originariamente soggette alla data di scadenza del 30 settembre 2020²¹¹, sono state prorogate una prima volta sino al 31 dicembre dello stesso anno²¹². La proroga iniziale aveva quale fondamento normativo il più volte citato HEROES Act²¹³. Da allora, entrambe le Amministrazioni Trump e Biden hanno prorogato ripetutamente le agevolazioni sino all'agosto 2023²¹⁴.

Il 24 agosto 2022, assolvendo a un impegno assunto in campagna elettorale, il Presidente Joseph Biden ha annunciato il proprio piano per rendere definitiva la cancellazione fino a 20.000 dollari dei prestiti accesi dagli studenti²¹⁵. Il programma, che è stato discutibilmente giustificato come applicazione dell'HEROES Act, era rivolto a una platea ampia, stante le maglie larghe dei requisiti per potervi accedere: uno stanziamento di 400 miliardi di dollari per un totale di 43 milioni di beneficiari, la metà dei quali avrebbe visto estinto totalmente il proprio debito residuo. La tematica della remissione del debito in materia di *higher education* era ben presente nel dibattito pubblico statunitense, ed aveva già formato oggetto di istanze da

²¹⁰ Ivi, sect. 3513(b).

²¹¹ Ivi, sect. 3513(a).

²¹² *Secretary DeVos Fully Implements President Trump's Presidential Memorandum Extending Student Loan Relief to Borrowers Through End of Year* (2020), U.S. Department of Education, 8 agosto 2020.

²¹³ Federal Student Aid Programs (Student Assistance General Provisions, Federal Perkins Loan Program, William D. Ford Federal Direct Loan Program, and Federal-Work Study Programs), 85 Fed. Reg. 79856–57, 79862, 11 dicembre 2020.

²¹⁴ La scadenza dell'ultima proroga era fissata per il 31 agosto 2023, a meno che la Corte Suprema non avesse deciso la controversia sui prestiti di cui ci occuperemo *infra*, prima del 30 giugno 2023. In quest'ultimo caso, la misura agevolatrice sarebbe cessata decorso il termine di 60 giorni dalla decisione. Decisione in *Biden, President of the United States et al. v. Nebraska et al.*, 600 U.S. ____ (2023) che – è ragionevole credere non casualmente – è giunta proprio in data 30 giugno 2023, di fatto consentendo il naturale esaurirsi delle misure agevolatrici alla data inizialmente fissata.

²¹⁵ *President Biden Announces Student Loan Relief for Borrowers Who Need It Most*, 24 agosto 2022, reperibile su: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/24/fact-sheet-president-biden-announces-student-loan-relief-for-borrowers-who-need-it-most/>.

parte della società civile²¹⁶, di scrutinio da parte della letteratura scientifica²¹⁷, nonché di alcune proposte avanzate durante le primarie democratiche per le presidenziali del 2020 dagli allora candidati Elizabeth Warren²¹⁸ e Bernie Sanders²¹⁹. L'argomento principe su cui facevano leva i suoi fautori era che avrebbe costituito una misura definitiva per il problema del debito²²⁰: o meglio, avrebbe costituito una misura risolutoria della posizione solamente di coloro i quali alla data di sua vigenza erano debitori.

18. Debito studentesco e giustizia razziale: lo sfondo del dibattito sull'annunciato giubileo dei prestiti d'onore

Quella che a primo acchito potrebbe apparire come una discussione intorno a questioni di giustizia economica, a un più attento sguardo, era colorata di istanze miranti all'affermazione di una giustizia razziale, in particolare in favore della popolazione afroamericana. Abbiamo già dato conto di tutto questo nei paragrafi precedenti. Qui vale la pena tuttavia riannodare le fila, osservando più da vicino il retroterra su cui si è svolta la dinamica che ha portato Biden ad approvare il suo piano e la Corte Suprema a dichiararne la contrarietà alla legge federale.

Diverse analisi hanno messo in rilievo come il debito studentesco svolga un ruolo significativo nella perpetuazione della subordinazione dei gruppi storicamente discriminati, alimentando – seguendo le meccaniche del mercato – le ingiustizie sociali e il razzismo sistemico. Allo stato, studi

²¹⁶ S. Jaffe, *The People Power Behind Sanders's Debt Cancellation Plan*, in *Washington Post*, 26 giugno 2019, reperibile su: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/06/26/people-power-behind-sanders-debt-cancellation-plan/> e si veda pure il sito dell'associazione Student Debt Crisis, in particolare nella sezione descrittiva delle finalità perseguite: <https://www.studentdebtcrisis.org/about>.

²¹⁷ Per tutti, L. Herrine, *The Law and Political Economy of a Student Debt Jubilee*, in 68 *Buffalo Law Review*, 2020, 2, p. 281 ss.

²¹⁸ B. Sanders, *College for All and Cancel All Student Debt*, su: <https://berniesanders.com/issues/free-college-cancel-debt/>.

²¹⁹ E. Warren, *I'm calling for something truly transformational: Universal free public college and cancellation of student loan debt*, su: <https://medium.com/@teamwarren/im-calling-for-something-truly-transformational-universal-free-public-college-and-cancellation-of-a246cd0f910f>.

²²⁰ S. Fullwiler et al., *The Macroeconomic Effects of Student Debt Cancellation*, Levy Economics Institute of Bard College, 2018, reperibile su: http://www.levyinstitute.org/pubs/rpr_2_6.pdf.

hanno dimostrato come gli afroamericani siano più inclini a ricorrere ai prestiti²²¹, a richiedere somme maggiori rispetto ai bianchi²²², ad andare prevalentemente a scuole *for-profit* che forniscono una scarsa preparazione²²³, a svolgere lavori con livelli stipendiali più bassi²²⁴, e a risultare inadempienti con maggiore frequenza rispetto alla popolazione bianca²²⁵. Non solo: il tipico studente afroamericano che ha ricorso al credito, dopo 12 anni dall'immatricolazione, finisce con l'avere un debito superiore rispetto a quello iniziale, segnatamente il 13% in più²²⁶, a prescindere dal fatto che abbia o meno portato a termine il percorso di studi. Raffrontato con le condizioni della popolazione bianca, che dopo il medesimo periodo di tempo ha un residuo del 60% della somma iniziale, il quadro si profila indubbiamente problematico.

La circostanza produce una prevedibile conseguenza: gli studenti afroamericani vanno in *default* con maggior frequenza, ciò traducendosi in una perpetuazione delle disuguaglianze economiche. Il *default* porta con sé implicazioni di tutto rilievo sulle condizioni di vita di un individuo statunitense. Come è intuibile, questo pregiudica la sua affidabilità creditizia, innalzando i tassi di interesse sull'accesso al credito, i costi assicurativi, ivi

²²¹ Cfr. M. Chan *et al.*, *Indebted Over Time: Racial Differences in Student Borrowing*, in 20 *Educational Researcher*, 2019, 8, p. 558 ss., spec. p. 559, dove si riporta come gli studenti afroamericani, prendendo come riferimento il 2016, fossero maggiormente inclini a ricorrere ai prestiti per 1.59 volte di più rispetto ai bianchi.

²²² B.A. Jackson, J.R. Reynolds, *The Price of Opportunity: Race, Student Loan Debt, and College Achievement*, in 83 *Sociological Inquiry*, 2013, 3, p. 335 ss., spec. p. 351.

²²³ Sandra Staklis *et al.*, *Students Attending For-Profit Postsecondary Institutions: Demographics, Enrollment Characteristics, and Six-Year Outcomes*, 2011, p. 6, fig. 1, reperibile su: <https://nces.ed.gov/pubs2012/2012173.pdf>. Per una disamina delle pratiche aggressive realizzate dalle realtà *for-profit* nei confronti delle comunità afroamericane, cfr. D. Jimenez, J.D. Glater, *Student Debt Is a Civil Rights Issue: The Case for Debt Relief and Higher Education Reform*, in 55 *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 2020, 1, p. 131 ss.

²²⁴ S.R. Cellini, L. Chaudhary, *The Labor Market Returns to a For-Profit College Education* 4-5, National Bureau of Economic Research, Working Paper n. 18343, 2012, p. 1 ss.

²²⁵ J. Fredericks Volkwein *et al.*, *Factors Associated with Student Loan Default Among Different Racial and Ethnic Groups*, in 69 *Journal of Higher Education*, 1998, 2, p. 206 ss., spec. p. 215.

²²⁶ B. Miller, *New Federal Data Show a Student Loan Crisis for African American Borrowers*, Center for American Progress, 16 ottobre 2017, reperibile su: <https://www.americanprogress.org/article/new-federal-data-show-student-loan-crisis-african-american-borrowers/>.

compresi quelli sanitari²²⁷, complica l'accesso agli affitti di unità immobiliari²²⁸, e diminuisce le opportunità di poter ottenere un posto di lavoro²²⁹. Oltre a siffatte ricadute, condivise con ogni altra tipologia di debito, l'inadempimento dei prestiti studenteschi garantiti dalla Federazione sottende ulteriori ripercussioni: abbiamo già detto di quanto sia difficile provare l'esistenza della *undue hardship* al fine di liberarsi definitivamente del credito. A ciò si aggiunga che il credito vantato dall'Amministrazione, per espressa previsione normativa²³⁰, non è soggetto a prescrizione. Il che espone il debitore alla possibilità di richieste di riscossione lungo tutto l'arco della sua esistenza. In un numero di Stati, inoltre, i debitori inadempienti possono vedersi rifiutata la richiesta del loro curriculum universitario²³¹ (essenziale per la candidatura a molte offerte di lavoro), o finanche revocata la licenza professionale²³².

I dati si spiegano anche in ragione di alcune considerazioni in ordine alle prospettive occupazionali degli afroamericani: molti di questi finiscono per svolgere lavori con stipendi inferiori rispetto alla popolazione bianca, con ciò frustrandosi le possibilità di effettuare i pagamenti richiesti per sanare il proprio debito²³³. La dimensione del cosiddetto *racial wealth gap* non può essere sottostimata nel discorso sulla *higher education*: gli studenti di colore guadagnano meno, e provengono da famiglie tendenzialmente più povere, il tutto ricreando un circolo vizioso di maggiore ricorso al debito, lavori meno pagati, e condizioni di vita disagiate cui seguono fallimenti individuali che espongono a decenni di esposizione alla riscossione governativa²³⁴. L'aumento dei costi universitari sperimentato lungo l'arco

²²⁷ S. Fremstad, A. Traub, *Discrediting America*, Demos, 2011, p. 4, reperibile su: https://www.demos.org/sites/default/files/publications/Discrediting_America_Demos.pdf.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ *Ivi*, p. 2.

²³⁰ 20 U.S.C. §1091a(a) (2008).

²³¹ D. Lindorff, *Holding Transcripts Hostage*, in *Los Angeles Times*, 2 maggio 2012, reperibile su: <https://www.latimes.com/opinion/la-xpm-2012-may-02-la-oe-lindorff-student-loan-default-20120502-story.html>.

²³² C. Nagle, *Student Loan Debt Could Affect Your Job in 13 States*, in *U.S. News & World Report*, 10 aprile 2019, reperibile su: <https://www.usnews.com/education/blogs/student-loan-ranger/articles/2019-04-10/these-states-could-revoke-your-professional-license-over-student-loan-debt>.

²³³ B. Miller, *New Federal Data Show a Student Loan Crisis for African American Borrowers*, cit.

²³⁴ E. Patten, *Racial, Gender Wage Gaps Persist in U.S. Despite Some Progress*, Pew Research Center, 1° luglio 2016, reperibile su: <https://www.pewresearch.org/social-trends/2023/03/01/the-enduring-grip-of-the-gender-pay->

temporale che abbiamo descritto non ha potuto che esacerbare le descritte criticità, intensificatesi in particolare negli ultimi due decenni: la promessa dell'inclusione nel mercato come inclusione sociale ha finito con il risolversi in una inclusione predatoria²³⁵. Con tale espressione ci riferiamo a quel processo attraverso il quale i membri di gruppi marginalizzati e discriminati vengono muniti dell'accesso a beni, servizi e opportunità dai quali sono stati storicamente esclusi ma con l'imposizione di condizioni che finiscono con il frustrare i benefici teoricamente accordati dall'accesso medesimo²³⁶.

È giunto il momento di gettare luce, nell'ottica di un disvelamento, sulla trama nascosta dietro alla grammatica, intrisa di linguaggio tecnocratico (giuridico ed economico), che è stata creata ad arte con riferimento al debito studentesco: è innegabile, infatti, come il sistema dei prestiti si sia configurato, con scelte più o meno consapevoli, nel corso del tempo come un moltiplicatore di disuguaglianze economica, sociale e razziale. Le sofisticazioni dell'accesso al credito e le regole di diritto privato a presidio del suo funzionamento, a ben vedere, hanno svolto il ruolo di perpetuazione di criticità sistemiche negli Stati Uniti. In una prospettiva, ben nota, di soggiogazione di parte della popolazione attraverso il ricorso a strumenti apparentemente neutrali.

Si è accennato nel corso del lavoro al parallelismo esistente, per molti versi, tra la disciplina dei mutui e quella dei prestiti d'onore. Lì, come qui, la devoluzione al campo del diritto privato è servita a occultare pratiche di segregazione razziale conosciute con il nome di *redlining* che – prima dell'avvento della stagione dei *civil rights* – erano deliberatamente perseguite dai poteri pubblici²³⁷. L'utilizzo del debito quale meccanismo di oppressione dei gruppi discriminati, in ispecie afroamericani, è elemento consustanziale della storia degli Stati Uniti e non è certamente un fenomeno nuovo²³⁸.

[gap/#:~:text=The%20gender%20pay%20gap%20%E2%80%93%20the,80%20cents%20to%20the%20dollar.](#)

²³⁵ La formula è stata coniata da L. Seamster, R. Charron-Chénier, *Predatory Inclusion and Education Debt: Rethinking the Racial Wealth Gap*, in 4 *Social Currents*, 2017, 3, p. 199 ss.

²³⁶ Ivi, p. 199 s.

²³⁷ Per tutti, cfr. R. Rothstein, *The Color of Law: A Forgotten History of How Our Government Segregated America*, New York-London, 2017.

²³⁸ Si è consapevoli che il tema meriterebbe più ampia trattazione, ma in questa sede ci porterebbe troppo distanti dai propositi dichiarati di analizzare lo specifico argomento della *higher education*. Senza pretese di esaustività, si ritiene opportuno in ogni caso fornire alcune coordinate di base per orientare il lettore a eventuali approfondimenti. A lungo è stata invalsa la pratica dei prestatori di denaro di rifiutarsi di fare credito agli afroamericani: cfr. C. Nier, *The Shadow of Credit: The Historical Origins of Facial Predatory Lending and Its Impact Upon African American Wealth Accumulation*, in 11 *University of Pennsylvania Journal of Law &*

Quello del debito studentesco è solo una storia particolare nelle pieghe generali di secoli di segregazione razziale, ad oggi proseguita lungo linee meno evidenti, ma non meno impattanti, e che si servono di linguaggi apparentemente neutrali, ma che celano in realtà precisi e chirurgici obiettivi di sistema.

Vi sono, in sintesi, sufficienti elementi per ritenere che l'intero apparato di regole predisposto per il finanziamento della *higher education* abbia aggravato le condizioni degli studenti provenienti da gruppi discriminati, afroamericani in testa²³⁹. Certamente, nell'idea primigenia di Johnson nel confezionare l'Higher Education Act non figurava l'intento di giungere a questo risultato: si ricorderà di come l'allora Presidente avesse accuratamente scelto di parlare alla platea di persone raccolte alla Howard University, bastione – allora come ora – della garanzia dei diritti civili negli Stati Uniti. E pure di come avesse ravvisato nel potenziamento dell'accesso alla *higher education* quel volano imprescindibile di emancipazione sociale che avrebbe aperto le porte del benessere anche ai più poveri e agli ultimi. A coloro i quali, emblematicamente, avevano a lungo dovuto gareggiare partendo molto indietro rispetto alla linea di partenza della competizione sociale.

Il sottotesto, dunque, nella proposta di Biden di condono totale emerge con maggior nitore: il fine ultimo era di assicurare che il più ampio accesso alla *higher education* si traducesse anche nei confronti degli afroamericani quale effettivo volano di emancipazione sociale. Obiettivo questo pregiudicato da un'eccessiva esposizione debitoria che li costringe a non poter godere della spinta socio-economica, in una spirale negativa

Social Change, 2007, 1, p. 131 ss. Si riscontrano evidenze di tassi di interessi più elevati applicati nei confronti di questa porzione di popolazione: da un punto di vista generale, cfr. D.G. Pope, J.R. Sydnor, *What's in a Picture? Evidence of Discrimination from Prosper.com*, in *Journal of Human Resources*, 2011, 1, p. 53 ss., spec. p. 55 ss.; relativamente ai mutui immobiliari, cfr. C. Bray, *U.S. Sues N.Y. Mortgage Firm Over Predatory Practices*, in *Wall Street Journal*, 2 aprile 2012, reperibile su: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304750404577320211217666588> e P. Cheng *et al.*, *Racial Discrepancy in Mortgage Interest Rates*, in *Journal of Real Estate Finance & Economics*, 2015, 1, p. 101 ss.; nel settore dei prestiti per le automobili, K.K. Charles *et al.*, *Rates for Vehicle Loans: Race and Loan Source*, in *American Economic Review*, 2008, 2, p. 315 ss. e M.A. Cohen, *Imperfect Competition in Auto Lending: Subjective Markup, Racial Disparity, and Class Action Litigation*, in *Review of Law & Economics*, 2012, 1, p. 21 ss., spec. p. 31-3.

²³⁹ Cfr. M. Huelsman, *The Debt Divide. The Racial and Class Bias Behind the "New Normal" of Student Borrowing*, Demos, 2015, p. 24 ss., reperibile su: [https://www.demos.org/sites/default/files/publications/Mark-Debt%20divide%20Final%20\(SF\).pdf](https://www.demos.org/sites/default/files/publications/Mark-Debt%20divide%20Final%20(SF).pdf).

anche in ottica intergenerazionale²⁴⁰. Da qui la proposta di coloro che intravedevano in una remissione del debito generalizzata, e non agganciata in maniera proporzionale alle somme dovute, l'unico strumento per mondare il sistema educativo del suo peccato originale, onde poi attuare delle riforme strutturali tali da assicurare la trasmutazione della *higher education* da bene privato a bene autenticamente pubblico²⁴¹.

Nel dibattito, evidentemente, non sono mancate le critiche al piano di estinzione in massa dei debiti studenteschi. Due sono stati gli argomenti principali avanzati dai detrattori. Il primo si appunta intorno alla circostanza che la misura di remissione sarebbe di per sé regressiva, nel senso che ne beneficerebbero soggetti i quali, in ragione della loro istruzione, godono di posizioni lavorative molto remunerative²⁴². Il secondo rileva che si tratterebbe di un sussidio ingiustificato e che avvantaggerebbe individui che hanno fatto una precisa scelta personale, appunto di prendere la via della *higher education*, e che comunque rivedranno pagati i loro sforzi sul lungo periodo con guadagni sufficienti da far fronte ai prestiti d'onore²⁴³.

Nessuno degli argomenti risulta essere particolarmente centrato. Per quanto attiene alla intrinseca regressività della misura, che si lega con il rilievo sui guadagni attesi del secondo argomento, quanto riportato in ordine agli afroamericani vale a confutare la sua validità. Un condono dei debiti avrebbe, al contrario di quanto sollevano i critici, un effetto equalizzatore della posizione dei gruppi discriminati. Mal calibrata appare anche la tesi relativa alla presunta scelta individuale di andare al *college*: nelle pagine che precedono abbiamo ampiamente dimostrato come la *higher education* abbia assunto nel tempo il predicato della necessità, di fronte a un mercato del lavoro che – essenzialmente – penalizzava chi non se ne fosse servito, e davanti alle dichiarazioni, praticamente in ogni epoca storica, da parte dei pubblici poteri in ordine alla imprescindibilità di un'istruzione universitaria. Ci sembra, insomma, che la remissione in blocco dei debiti si

²⁴⁰ D. Jimenez, J.D. Glater, *Student Debt Is a Civil Rights Issue*, cit., p. 168.

²⁴¹ Ivi, p. 169. Ma v. anche R. Grey *et al.*, *Eleven Things They Don't Tell You About Law & Economics: An Informal Introduction to Political Economy and the Law*, in 37 *Law & Inequality*, 2019, 1, p. 97 ss., spec. p. 105.

²⁴² Cfr., ad esempio, P. Bhardawj, *Student Loan Showdown: Let's Compare How Elizabeth Warren and Bernie Sanders Would Make You Debt Free*, in *Money*, 26 giugno 2019, su: <https://money.com/elizabeth-warren-bernie-sanders-student-loan-debt/>.

²⁴³ Cfr. in particolare le dichiarazioni di Beth Akers, del Manhattan Institute, riportate in A.W. Herndon, *Elizabeth Warren's Higher Education Plan: Cancel Student Debt and Eliminate Tuition*, in *New York Times*, 22 aprile 2019, reperibile su: <https://www.nytimes.com/2019/04/22/us/politics/elizabeth-warren-student-debt.html>.

configuri come il precipitato di una diseguaglianza ben temperata, per richiamare la nota formula di John Rawls²⁴⁴.

Se proprio, il nodo problematico della cancellazione dei debiti risiede sulle concrete modalità di attuazione e sulle misure a corredo della sua introduzione. Di ciò ci occuperemo nel paragrafo conclusivo, dove daremo conto delle nuove iniziative di Biden in materia di *higher education*, resesi necessarie dopo la decisione della Corte Suprema statunitense. Sentenza a cui ci pare opportuno dedicare ora la nostra analisi, facendo sin da subito una precisazione. Da un punto di vista strettamente giuridico, il *modus operandi* dei *justice* di maggioranza risulta impeccabile ed ineccepibile: la base giuridica su cui Biden ha fatto leva per l'approvazione del suo Student Forgiveness Plan non era affatto adeguata a radicare un'iniziativa così rivoluzionaria e ambiziosa. Ciò detto, non può essere sottaciuto come le ragioni politiche sottese alla pronuncia siano difficilmente equivocabili e gettino un'ombra sinistra sul godimento dei diritti sociali da parte dei gruppi storicamente discriminati: la decisione sulla remissione dei debiti è arrivata, con un non casuale tempismo, un solo giorno dopo quella con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità delle *affirmative action*, a lungo volano e assicurazione per tali gruppi di accesso alla migliore formazione universitaria²⁴⁵.

19. *La scure della Corte Suprema statunitense sul piano di Biden di cancellazione dei debiti dovuti per l'higher education: «la questione non è se qualcosa vada fatto, ma chi abbia il potere di agire»*

L'adozione del salvacondotto di Biden ha creato una significativa spaccatura nel Paese, che ha portato all'assunzione di iniziative giudiziali in ottica eminentemente contro-maggioritaria: dopo che i giudici federali del

²⁴⁴ J. Rawls, *Una teoria della giustizia* (1971), Milano, 1982.

²⁴⁵ *Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College*, 600 U.S. ____ (2023). Per un'analisi della sentenza, si veda il saggio di A. Schillaci pubblicato in questo Fascicolo (nonché già Id., *Eliminating racial discrimination means eliminating all of it? La Corte Suprema e le azioni affermative nell'ammissione all'Università*, in www.diritticomparati.it, 4 settembre 2023). Per ulteriori approfondimenti, con una prospettiva di insieme sulle recenti letture fornite dalla Corte Suprema in materia di XIV Emendamento, cfr. Id., *Nel cono d'ombra di Dobbs. Libertà ed eguaglianza nelle interpretazioni del XIV emendamento della Costituzione degli Stati Uniti*, in *Diritto pubblico*, 2023, p. 581 ss.

Texas²⁴⁶ e del Missouri²⁴⁷ ne hanno sospeso gli effetti, Biden si è rivolto alla Corte Suprema, chiedendone l'intervento dei giudici al fine di assicurare l'operatività su tutto il territorio del Paese del suo piano. La decisione, lo si accennava, è giunta il 30 giugno 2023, ed è stata resa con l'oramai consueta maggioranza di 6-3²⁴⁸. Riassumendo in estrema sintesi il *decisum*, la Corte Suprema ha ravvisato, nel più tipico schema di pronunciamento su questioni di *statutory interpretation*, la violazione dell'HEROES Act per un eccesso di potere commesso dall'Esecutivo mediante l'approvazione dello Student Forgiveness Loan Program. L'opinione di maggioranza è stata redatta dal Chief Justice Roberts. Quella di minoranza, estesa dalla giudice Kagan, ha riunito le altre due *liberal* della Corte, Sotomayor e Jackson.

Prima di passare al vaglio del merito, i *justice* hanno dovuto stabilire preliminarmente se gli attori avessero potuto vantare un danno diretto onde verificare la sussistenza della legittimazione ad agire. A ben guardare, il tema della legittimazione aveva già formato oggetto di una decisione presa poco prima di quella in commento: in questo arresto, la soluzione che i giudici avevano fornito, all'unanimità, era che due studenti debitori che agivano *uti singuli* difettavano di *standing*²⁴⁹. Al contrario, operando un *distinguishing* derivante dalla peculiare condizione dei fatti posti a base della controversia in *Biden v. Nebraska*, la Corte d'Appello per l'8° Circuito si era espressa nel senso che il Missouri era legittimato poiché ha costituito e controlla la MOHELA, che come abbiamo visto è uno dei maggiori fornitori e detentori di prestiti d'onore del Paese. L'entrata in vigore del programma sarebbe costata all'agenzia statale fino a 44 milioni di dollari all'anno, limitando la sua capacità di contribuire ai programmi di *higher education* dello Stato.

La Corte Suprema ha condiviso tale opzione ricostruttiva: Roberts ha argomentato nel senso che il Missouri ha creato l'ente per supportare i residenti dello Stato a ottenere prestiti per pagare l'università. La riduzione del debito, si legge nella opinione di maggioranza, contrarrebbe le entrate della MOHELA, così compromettendo i suoi sforzi per coadiuvare gli studenti universitari dello Stato, il che si tradurrebbe fatalmente in un danno diretto a quest'ultimo²⁵⁰.

Diametralmente opposte le posizioni dell'opinione di minoranza. Qui si legge che la Corte non avrebbe dovuto entrare nel merito delle richieste,

²⁴⁶ *Brown v. U.S. Department of Education*, No. 4:22-cv-00908 (District Court, N.D. Texas).

²⁴⁷ *State of Nebraska v. Joseph Biden, Jr.*, No. 22-3179 (8th Cir. 2022).

²⁴⁸ *Biden, President of the United States et al. v. Nebraska et al.*, 600 U.S. ____ (2023).

²⁴⁹ *Department of Education et al. v. Brown et al.*, 600 U.S. ____ (2023).

²⁵⁰ *Biden v. Nebraska*, cit., *majority opinion*, p. 9-12.

essendo carente la legittimazione ad agire in capo agli originari attori. Difatti, la tesi della legittimazione ad agire mediata del Missouri in ragione della presenza della MOHELA, a detta delle tre giudici dissenzienti, provava troppo: portato alle logiche conseguenze il percorso argomentativo della maggioranza, sarebbe dovuta essere la MOHELA ad agire in giudizio, e non anche lo Stato, essendo la prima, e non il secondo, lesa in via diretta dalla misura di Biden²⁵¹.

Ad ogni modo, avendo sancito la sussistenza della legittimazione ad agire in capo al Missouri (e dunque anche agli altri Stati), la Corte ha affrontato il nucleo della materia del contendere: ovverosia, la conformità della remissione dei debiti con la legge federale. A maggioranza, i *justice* hanno accolto le tesi degli Stati: il Congresso, nell'impiegare il termine modificare (*modify*) nell'HEROES Act con riferimento ai poteri attribuiti al Segretario all'Istruzione, avrebbe inteso limitare il potere a modesti aggiustamenti e aggiunte alle disposizioni esistenti. Per converso, non avrebbe inteso aprire la strada a vere e proprie trasformazioni²⁵². Ha sottolineato Roberts come, invece, Biden avesse creato un condono dei prestiti nuovo e fondamentalmente diverso: facendo efficace impiego di una metafora, l'opinione maggioritaria ha sottolineato che l'intervento modifica le leggi e i regolamenti sui prestiti agli studenti alla stregua di come la Rivoluzione francese ha modificato lo status della nobiltà. Ossia, abolendola e soppiantandola con un regime integralmente nuovo. Vieppiù in considerazione del fatto che in una guisa coincidente alla *ratio decidendi* di *West Virginia v. EPA*²⁵³, dove la Corte ha sottratto all'Environmental Protection Agency i poteri regolatori in materia emissioni di gas climalteranti, anche in *Biden v. Nebraska* i giudici hanno adottato un approccio esautorante nei confronti del potere amministrativo. Facendo ricorso alla *major questions doctrine*, sulla scorta della quale l'interpretazione delle leggi deve muovere dalla presunzione dell'assenza di delega al Governo di legiferare su questioni di primaria rilevanza per il Paese, la decisione ha

²⁵¹ *Biden v. Nebraska*, cit., *dissenting opinion*, p. 5-9.

²⁵² *Biden v. Nebraska*, cit., *majority opinion*, p. 16 ss.

²⁵³ 597 U.S. ____ (2022). Per approfondimenti sulla sentenza, cfr. J. Novkov, *West Virginia v. EPA: Whither the New Deal Order?*, in *Polity*, 2022, 2, p. 410 ss.; L. Parona, *La Corte Suprema si pronuncia sul Clean Power Plan: prime note a West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency*, in *DPCE Online*, 2022, p. 1597 ss.; A.M. Sabino, *West Virginia v. EPA: Behind the Supreme Court Principled Decision*, in 39 *Climate & Energy*, 2022, 1, p. 1 ss.; E.M. Dishman, *West Virginia v. EPA: Major Questions for the Future of the Administrative State and American Federalism*, in *Publius*, 2023, 3, p. 435 ss.; G. Vivoli, *Gli effetti della sentenza West Virginia v. Epa sul futuro dell'amministrative state statunitense*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 88 ss.

ritenuto l'Amministrazione sprovvista del necessario potere regolatorio²⁵⁴. Come icasticamente affermato da Roberts nella sua *opinion*, «la questione non è se qualcosa vada fatto, ma chi abbia il potere di agire»²⁵⁵.

È di tutta evidenza, poi, che la *major questions doctrine* è stata qui usata dalla Corte a mo' di strumento testualista e originalista nella convinzione, già plasticamente affermata in *NYSRP et al. v. Bruen et al.*²⁵⁶, che le origini sono un inizio che spiega. Che l'originalismo sia ispiratore è testimoniato dalle argomentazioni contenute nell'opinione concorrente della Barrett: la *doctrine* dovrebbe guidare i giudici a ricercare «l'interpretazione più naturale del testo», usando il buon senso per capire se una questione avrebbe voluto essere dal Congresso delegata a un'agenzia amministrativa. Qui, ha proseguito la Barrett, sembra che l'Amministrazione Biden «sia andata ben oltre ciò che il Congresso avrebbe potuto ragionevolmente intendere di aver concesso» con l'HEROES Act²⁵⁷.

Di tutt'altro tenore è l'*opinion* di minoranza, dove Kagan ha sostenuto che la riduzione del debito ricada nello spettro delle prerogative attribuite al Segretario all'Istruzione, titolare di ampi poteri per fronteggiare un'emergenza nazionale, potendo anche incidere sulle regole in materia di estinzione dei prestiti. Viene sferzata un'aspra critica alla maggioranza dei *justice*, accusati di aver frammentato e svuotato di contenuto l'HEROES Act, privando l'Amministrazione di qualsivoglia possibilità di intervento²⁵⁸. Kagan ha anche preso di mira l'invocazione della *major questions doctrine* in quanto tradisce le preoccupazioni della Corte sull'esercizio dell'*administrative power* e perché finisce con il neutralizzare la stessa giurisprudenza della Corte suprema elaborata in materia di delega del Congresso all'Amministrazione. Problema questo non solo per la *governance*, ma anche per la stessa democrazia: così, la Corte si erge ad «arbitro – anzi, ad artefice – della politica nazionale»²⁵⁹.

²⁵⁴ Sulla *major questions doctrine*, v. per tutti il recente lavoro di D.T. Deacon, L.M. Litman, *The New Major Questions Doctrine*, in 109 *Virginia Law Review*, 2023, 5, p. 1009 ss.

²⁵⁵ *Biden v. Nebraska*, cit., *majority opinion*, p. 19.

²⁵⁶ *New York State Rifle & Pistol Association, Inc., et al v. Bruen, Superintendent Of New York State Police, et al.*, 597 U.S. ____ (2022). Per un commento, v. N. Cezzi, «Le origini sono un inizio che spiega». *NYSRPA v. Bruen e il porto d'armi come diritto costituzionale tradizionale*, in www.diritticomparati.it, 18 ottobre 2022, e – successivamente – L. Fabiano, *Originalismo e Judicial Activism nell'interpretazione del II Emendamento alla Costituzione federale USA*, in *Diritti Comparati*, 2023, 3, p. 15 ss.

²⁵⁷ *Biden v. Nebraska*, cit., *concurring opinion*, p. 14 s.

²⁵⁸ *Biden v. Nebraska*, cit., *dissenting opinion*, p. 23 ss.

²⁵⁹ *Ivi*, p. 2.

È difficile sostenersi che l'approccio della maggioranza non sia impeccabile dal punto di vista dell'interpretazione della disposizione legislativa, e della difficile conciliabilità con quanto approvato da Biden. Così come sarebbe intellettualmente disonesto addurre argomentazioni fantasiose in ordine alla possibilità di includere nel verbo usato nell'HEROES Act, *modify*, il conio di un programma nei fatti rivoluzionario e, incontestabilmente, derogatorio di chiare misure di diritto legislativo che si orientano in senso contrario. Parafrasando Roberts, qualcosa andava fatto, ma chi ha agito aveva a disposizione armi spuntate. Dacché il salvacondotto di Biden si è scontrato dinanzi al piano, e difficilmente equivocabile, tenore letterale della legge.

20. *A mo' di conclusione*

Il pronunciamento della Corte Suprema non ha posto la parola fine al dibattito intorno alla *higher education*. Al contrario, lo ha rinfocolato, provocando l'immediata reazione del Governo, il quale si è mosso su più fronti. In primo luogo, come forma – crediamo – di rappresaglia verso la MOHELA (e il Missouri), Biden ha trattenuto, riportando come giustificazione del suo agire casi di malagestione, alcuni pagamenti che le erano dovuti per i suoi servizi nella veste di *general contractor* nella gestione dei prestiti garantiti. Questo accadeva il 30 ottobre 2023²⁶⁰. A inizio di gennaio 2024, il Governo ha intrapreso iniziative di simile portata nei confronti degli altri soggetti svolgenti le medesime funzioni dell'agenzia del Missouri²⁶¹.

In parallelo, va dato conto dell'incremento annunciato, e messo a bilancio, delle borse Pell Grants: in linea di continuità con il 2023, quando un aumento era già stato stanziato, nel *budget* federale del 2024 è stato previsto un aumento progressivo delle stesse nel quinquennio successivo, di

²⁶⁰ Cfr. il comunicato stampa *U.S. Department of Education Announces Withholding of Payment to Student Loan Servicer as Part of Accountability Measures for Harmed Borrowers*, 30 ottobre 2023, reperibile su: <https://www.ed.gov/news/press-releases/us-department-education-announces-withholding-payment-student-loan-servicer-part-accountability-measures-harmed-borrowers>.

²⁶¹ Cfr. il comunicato stampa *Biden-Harris Administration Takes Additional Action to Hold Student Loan Servicers Accountable for Failing to Meet Contractual Obligations*, 5 gennaio 2024, reperibile su: <https://www.ed.gov/news/press-releases/biden-harris-administration-takes-additional-action-hold-student-loan-servicers-accountable-failing-meet-contractual-obligations>.

modo da raddoppiarne il valore, portandole a una consistenza annua, nel 2029, di circa 15.000 dollari²⁶². Nelle intenzioni, è evidente, vi sarebbe di assicurare più fondi ai bisognosi, scongiurando il ricorso ai prestiti. Per quanto pregevoli siano le ambizioni, ci pare che questa misura centri solo in parte la problematica, reiterando alcune delle criticità storicamente presentate da propositi di questo tipo. Anzitutto, perché l'aumento non è in grado di dare integrale copertura ai costi associati alla frequenza ai *college* (le cui sole rette, stando agli ultimi dati disponibili, nell'anno accademico 2019-2020 ammontavano in media a 9.000 dollari per i pubblici e a 32.000 per i privati²⁶³): non sfuggirà come, per la porzione rimanente di costi, gli studenti saranno in ogni caso costretti a indebitarsi. Ma vi è di più: questa impostazione, nella misura in cui è sprovvista di una contestuale imposizione di tetti massimi alle rette universitarie e ai costi associati alla *higher education*, finisce con il reiterare lo stesso meccanismo che Bill Bennett aveva icasticamente descritto nella sua denuncia apparsa sul New York Times con il titolo *Our Greedy Colleges*. Ovverosia quello di indurre le Università a innalzare i costi a fronte degli aumenti negli stanziamenti governativi.

Da ultimo, come reazione alla decisione della Corte Suprema, il 22 agosto 2023 Biden ha annunciato una nuova iniziativa con l'emblematico nome di SAVE Plan (Saving on a Valuable Education Plan). Rispetto all'originale Student Forgiveness Loan Plan, quello di nuovo conio si distanzia sensibilmente: non si configura più quale remissione indiscriminata dei debiti, ma si atteggia come una rimodulazione in senso espansivo dei programmi già noti sotto la formula di *income-driven repayment*. E, difatti, va a sostituire il RE-PAYE introdotto durante la Presidenza Obama. Il piano ricalcola i pagamenti mensili in base a due criteri, il reddito e le dimensioni della famiglia del debitore, condonando il residuo dopo un certo numero di anni di pagamenti regolarmente effettuati. Secondo le proiezioni dell'Amministrazione, il SAVE sarebbe atto a dimezzare i pagamenti dei prestiti universitari: chi ne farà richiesta, pagherà una rata pari al 5% del reddito percepito (per i corsi *post-graduate*, invece, il calcolo viene effettuato con una media ponderata tra il 5% e il 10% del loro reddito in base ai saldi originali del capitale dei loro prestiti). Sarebbe poi funzionale ad estinguere del tutto molte posizioni debitorie: secondo i calcoli del

²⁶² *Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2024*, p. 20 e 141, tabella S-6, reperibile su: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/03/budget_fy2024.pdf.

²⁶³ Si v. no i dati raccolti su: <https://educationdata.org/average-cost-of-college-by-year>.

Governo, un debitore *single* che guadagna circa 15 dollari l'ora non dovrà effettuare alcun pagamento mensile. Mentre chi, nella stessa condizione, guadagna più della cifra indicata, risparmierà circa 1.000 dollari su base annua rispetto a quanto sarebbe accaduto con altri piani di pagamento su base reddituale. Il *Department of Education* stima che più di un milione di debitori a basso reddito si vedranno estinti del tutto i debiti. In aggiunta, il SAVE è volto a interrompere la maturazione di interessi aggiuntivi sulle somme ricalcolate sul reddito, a patto che il debitore sia in regola con i pagamenti. Inoltre, si prospetta un numero ingente di estinzioni anticipate nei confronti di debitori a basso reddito: i debitori con saldo principale originario pari o inferiore a 12.000 dollari riceveranno il condono dopo 120 pagamenti (l'equivalente di dieci anni di rimborso). Per ogni 1.000 dollari in più presi in prestito al di sopra di questo livello, il piano aggiunge altri 12 pagamenti (equivalenti a 1 anno di pagamenti) fino a un massimo di 20 o 25 anni. Ad esempio, se il saldo principale originale di un mutuatario è di 14.000 dollari, il condono avverrà dopo 12 anni. I pagamenti effettuati in precedenza (prima del 2024) e quelli successivi saranno conteggiati ai fini di questi tempi massimi di condono.

Tutto ciò dovrebbe, conclude l'annuncio della Presidenza, andare a beneficio degli afroamericani e degli altri gruppi discriminati, i più esposti, come abbiamo diffusamente riportato, alla tematica del debito privato. Dati del gennaio 2024 riportano come quasi sette milioni di statunitensi abbiano fatto richiesta di ammissione al SAVE²⁶⁴. La misura, appunto, si inserisce in un composito mosaico di iniziative intraprese da Biden prima e a séguito della sentenza della Corte Suprema al fine di condonare un numero ingente di debiti: una delle più recenti iniziative è stata assunta il 4 ottobre 2023²⁶⁵, quando è stato pubblicato l'annuncio di avvenuta remissione di un ammontare di debiti pari a 9 miliardi di dollari facendo ricorso ai programmi esistenti di rimodulazione del debito su base reddituale di cui abbiamo pure discusso ampiamente in precedenza. La misura è servita a ridimensionare le preoccupazioni per il termine della sospensione dei pagamenti dei debiti studenteschi in ragione delle misure assunte dall'allora Amministrazione Trump durante il COVID-19 e poi più volte prorogate.

²⁶⁴ *Biden-Harris Administration to Shorten Path to Debt Cancellation for Some SAVE Borrowers*, 11 gennaio 2024, su: <https://www.ed.gov/news/press-releases/biden-harris-administration-shorten-path-debt-cancellation-some-save-borrowers>.

²⁶⁵ *Biden-Harris Administration Announces an Additional \$9 Billion in Student Debt Relief*, 4 ottobre 2023, su: <https://www.ed.gov/news/press-releases/biden-harris-administration-announces-additional-9-billion-student-debt-relief>.

Se tutto quanto predisposto appare meritorio, ci permettiamo di rilevare una criticità del piano di nuovo conio e alcuni timori sul suo destino. Per quanto attiene alla criticità, le misure intraprese non valgono a risolvere il problema degli eccessivi costi della frequenza ai programmi universitari e di specializzazione post-laurea: ancora una volta, le Università e gli altri enti di formazione saranno liberi di innalzarli a piacimento. Con l'unica differenza che se, fino ad ora, l'onere incombeva sugli individui debitori, nel futuro questo sarà in più larga parte spalmato sulla fiscalità generale, e – dunque – in ultima analisi sui cittadini statunitensi. La stortura di fondo rimane, e a questo punto non si vede perché non riorientare gli impegni nel senso di un programma autenticamente pubblico di *higher education*. Per quanto concerne invece i timori sul destino del SAVE, deve darsi atto, da un lato, che anche la sua operatività risulta sospesa a seguito di una decisione recentemente pronunciata della Corte d'Appello dell'Ottavo Circuito²⁶⁶, dall'altro, che le sue sorti sono legate a doppia mandata agli esiti delle prossime elezioni presidenziali. Difatti, il fronte repubblicano, Trump in testa, è compatto nell'etichettare come ingiustificata qualsiasi formula di estinzione anticipata dei prestiti d'onore²⁶⁷. Sicché la sopravvivenza di quanto da ultimo varato dipenderà, oltre che dagli esiti del contenzioso instaurato nelle corti, dai risultati elettorali di novembre prossimo.

ABSTRACT: On June 30, 2023, the Supreme Court of the United States issued the decision in *Biden v. Nebraska*, striking down the Biden Program of student debt forgiveness. The decision reignited the debate about the cost of higher education in the U.S. This paper aims to analyze the issue from a comparative legal history perspective, combined with some methods borrowed from intersectionality. Through the lens of history, the main goal of the research is to show that the current settings of higher education costs are the product of deliberate ideological, political, economic, and legal choices that still have an asymmetrical impact on discriminated groups. In this regard, intersectionality provides an

²⁶⁶ *Missouri v. Biden*, No. 24-2332 e 24-2351 (8th Cir. Aug. 9, 2024).

²⁶⁷ A. Nova, *GOP Presidential Candidates Agree: Student Loan Borrowers Shouldn't Get Forgiveness*, in CNBC, 11 gennaio 2024, reperibile su: <https://www.cnbc.com/2024/01/11/gop-presidential-candidates-all-oppose-student-loan-relief.html>.

appropriate analytical framework to show how the entire legal framework of student debt in the United States represents the perpetuation of certain power structures, such as racism and class stratification, in a combination that has made and continues to make some individuals more vulnerable than others. To substantiate these claims, legal education will be examined as a case study.

KEYWORDS: Comparative Law & History – Intersectionality – U.S. Higher Education Costs – Legal Education – Racial Justice

Lorenzo Serafinelli – Assegnista di ricerca in Diritto privato comparato - Sapienza Università di Roma (lorenzo.serafinelli@uniroma1.it)