

Disporre di un voucher incentiva a frequentare corsi di formazione?

Gli effetti di una politica attuata in Svizzera per indurre gli adulti ad investire tempo e risorse nella loro istruzione

Aggiornare le competenze professionali e migliorare il livello culturale della popolazione adulta sono ormai condizioni essenziali per lo sviluppo di un'economia competitiva. Ciò è vero soprattutto nel caso di società caratterizzate da un progressivo invecchiamento e da una continua evoluzione tecnologica, che rende rapidamente obsoleti saperi e conoscenze. Eppure in Europa la quota di adulti impegnati in attività di formazione è ancora piuttosto bassa. Nel 2012 era inferiore al 10%. Per questo motivo sono molte le amministrazioni pubbliche, anche in Italia, che offrono voucher per incentivare la partecipazione degli adulti a corsi di specializzazione e aggiornamento. Ma si tratta di una politica davvero efficace? Uno studio condotto recentemente in Svizzera ha tentato di rispondere a questa domanda.

La sfida dell'apprendimento permanente

Con l'espressione **apprendimento permanente** - *lifelong learning* - si fa riferimento al processo di crescita delle competenze professionali e del livello culturale che accompagna, o dovrebbe accompagnare, l'intero arco di vita di una persona. Fare in modo che tale processo sia reale e interessi un ampio numero di individui costituisce, da anni, una sfida per molti Paesi europei.

Già l'Agenda di Lisbona, approvata nel 2000 dal Consiglio europeo, si poneva l'obiettivo di raggiungere, entro il 2010, il valore di 12,5% nella percentuale di adulti impegnati in attività di formazione. Tale obiettivo, in realtà mai raggiunto, è stato rilanciato nel 2009 con il programma "Istruzione e formazione 2020". Questa volta il valore da raggiungere entro la fine del decennio è il 15%.

QUANTI SONO GLI ADULTI IN FORMAZIONE?

In Europa la percentuale di adulti in formazione è pari al 9% (tav. 1). L'indicatore è

calcolato come percentuale della popolazione con età tra 25 e 64 anni che ha ricevuto istruzione o formazione nelle 4 settimane che precedono l'intervista.

ni tra loro assai diverse. In testa alla classifica si posiziona la Danimarca con più del 30%, in coda la Romania con un valore inferiore al 2%.
L'Italia si colloca nella zona centrale della classifica, comunque ben al di sotto della media europea, con un valore che oscilla intorno al 6%. Anche sul territorio italiano si registrano alcune differenze su questo indicatore: si va dal 10% del Trentino Alto Adige a poco meno del 5% registrato in Sicilia [Istat, 2014]. Come aumentare questi valori e far sì che le persone entrino in un processo di apprendimento permanente?

OFFRIRE VOUCHER PER LA FORMAZIONE

Un modo per indurre gli adulti ad aggiornare le proprie competenze professionali e migliorare il proprio profilo culturale consiste nell'offrir loro dei buoni (**voucher**) spendibili direttamente presso le agenzie di formazione. Questo riduce i costi di partecipazione e dovrebbe spingere le persone ad iscriversi ai corsi.

Si tratta di una politica adottata da molte Regioni e Province italiane nell'ambito dei programmi finanziati dal Fondo Sociale Europeo. A volte i voucher formativi sono messi a disposizione dei singoli individui che ne fanno domanda, altre volte sono erogati alle aziende che li utilizzano per formare i loro dipendenti. In entrambi i casi però rimane un dubbio di fondo rispetto al-

"In Italia la quota di adulti impegnati in attività formative è ben al di sotto della media europea"

Tav. 1 - Adulti (25-64enni) in formazione (%)

Paese	2010	2011	2012
Eu28	9,1	8,9	9
Danimarca	32,5	32,3	31,6
Italia	6,2	5,7	6,6
Romania	1,3	1,6	1,4
Svizzera	30,6	29,9	29,9

Fonte: Eurostat, 2014

la loro efficacia: i voucher costituiscono davvero un incentivo a partecipare alle attività di formazione? O fruiscono dei voucher solo coloro che avrebbero comunque frequentato i corsi, anche in assenza di contributo pubblico? L'eventuale effetto è maggiore per alcune categorie di beneficiari? E quanto pesa l'entità del voucher offerto sulla decisione di partecipare al corso?

Per tentare di rispondere a queste domande nel 2006 il Governo svizzero ha condotto in collaborazione con l'Università di Berna un esperimento su larga scala sull'intero territorio federale [Messer D., Wolter S. C., 2009]. Prima di questo esperimento l'unico cantone svizzero che utilizzava i voucher formativi era quello di Ginevra.

In cosa consiste l'intervento?

L'intervento prevedeva di inviare a casa dei potenziali beneficiari - persone con età compresa tra i 20 e i 60 anni - una lettera contenente un voucher spendibile presso un'agenzia di formazione di loro scelta. L'invio è avvenuto all'inizio di gennaio 2006 e, per avere diritto al buono, il corso doveva iniziare entro il luglio dello stesso anno. Non vi era alcuna restrizione sul tipo di corso, a patto però che esso prevedesse il pagamento di una quota d'iscrizione.

L'INVIO DEI VOUCHER

Il voucher è stato inviato ad un gruppo di 2437 individui estratti dal campione utilizzato nell'indagine trimestrale sulle forze di lavoro (Swiss Labour Force Survey - SLFS). Si trattava di individui già intervistati telefonicamente nel 2005. Molti di loro erano stati intervistati anche in anni precedenti. I potenziali beneficiari non sapevano di essere parte di un esperimento, in quanto il voucher era presentato come una sorta di

compenso per la loro disponibilità ad essere intervistati.

Il voucher poteva avere 3 diversi importi: 200, 750 e 1500 franchi svizzeri, all'epoca pari a circa 125, 465 e 930 euro. Inoltre, metà delle persone contattate ha ricevuto insieme alla lettera un numero verde, al quale era possibile telefonare per ricevere informazioni e consulenza. Tale servizio era offerto da organizzazioni specializzate. Si sono così creati 6 differenti gruppi di beneficiari potenziali (tav. 2).

LA RISCOSSIONE DEI VOUCHER

Per riscuotere l'importo del voucher era sufficiente inviare il buono con la fattura emessa dall'agenzia di formazione all'Ufficio Federale per l'Educazione Professionale e la Tecnologia. L'ente provvedeva ad erogare quanto dovuto ai partecipanti ai corsi ed effettuava anche controlli a campione per verificare che la formazione avesse avuto davvero luogo.

In che modo è stato valutato?

Per identificare l'effetto di questa politica sul tasso di partecipazione alle attività formative non è sufficiente osservare quanti, tra coloro che hanno ricevuto il voucher, hanno successivamente frequentato un corso. E' necessario anche stabilire quanti avrebbero frequentato, se il buono non fosse stato distribuito. Questa seconda situazione, definita *controfattuale*, non

può essere osservata direttamente. Occorre perciò ricorrere ad una strategia di ricerca, che consenta di approssimarla.

LO STUDIO RANDOMIZZATO

In questo caso è stata condotta una sperimentazione con gruppo di controllo randomizzato. Oltre al gruppo di persone che hanno ricevuto il voucher, esiste un altro gruppo, definito di controllo, che viene utilizzato per ricostruire la situazione controfattuale. Il tratto distintivo di questo metodo sta nel fatto che i 2 gruppi vengono formati estraendone a sorte i componenti. La procedura di sorteggio (randomizzazione) consente di avere, almeno in partenza, 2 gruppi del tutto simili. Questa somiglianza permette di interpretare come *effetti della politica* tutte le eventuali differenze che vengono riscontrate tra i 2 gruppi dopo la realizzazione dell'esperimento.

"A più di 2400 individui furono inviati voucher formativi di diverso valore"

Tav. 2 - I gruppi dei beneficiari potenziali

Possibilità di consulenza	Valore del voucher in franchi svizzeri			Tot.
	200	750	1500	
SI	408	407	404	1219
NO	407	407	404	1218
Totale	815	814	808	2437

I DUE GRUPPI MESSI A CONFRONTO

Il gruppo sperimentale era inizialmente composto da 2437 individui estratti a sorte. Di questi però solo 1888 si sono resi disponibili per la prima intervista programmata per il giugno 2006. Il numero di osservazioni disponibili per lo studio, relativamente al gruppo sperimentale, si è dun-

L'intervento funziona?

I voucher hanno avuto un impatto positivo sulla percentuale di adulti che hanno frequentato corsi di formazione. Prima di analizzare in dettaglio la misura dell'impatto prodotto, è utile descrivere l'utilizzo del voucher da parte dei beneficiari potenziali.

L'UTILIZZO DEL VOUCHER

Complessivamente il voucher è stato utilizzato dal 18,4% dei 2437 che formavano il gruppo sperimentale (tav. 3). Come era nelle previsioni, sono stati utilizzati con maggiore frequenza i voucher con importi più elevati. Il voucher da 200 franchi è stato utilizzato dal 12,6% degli aventi diritto; i voucher da 750 e 1500 franchi da circa il 21%, quasi il doppio.

Il tasso di utilizzo del voucher cambia anche in relazione al genere del beneficiario: mentre gli uomini usano il buono nel 14,6% dei casi, le donne superano il 21%.

Un altro fattore che incide fortemente sull'utilizzo è il titolo di studio in possesso del beneficiario: mentre coloro che hanno terminato solo il ciclo dell'obbligo scolastico sfruttano il voucher nel 9,4% dei casi, coloro che hanno un'istruzione universitaria (o equivalente) nel 26,3% dei casi.

Non si riscontrano differenze di utilizzo apprezzabili né rispetto all'età, né rispetto al fatto che il beneficiario del voucher potesse disporre di un servizio di consulenza, telefonando ad un numero verde.

L'USO DEL VOUCHER TRA I FREQUENTANTI

Al contrario di quanto sarebbe logico aspettarsi, il voucher non è stato utilizzato da tutti coloro che si sono iscritti ad un corso di formazione. Nel gruppo sperimentale i frequentanti sono più del 40% (tav.4): circa 22 punti percentuali in più rispetto agli utilizzatori del buono (18,4%).

Un motivo di questo sottoutilizzo può essere il fatto che il buono è arrivato dopo

che ridotto del 22,5%.

Il gruppo di controllo era costituito dai restanti 14.403 individui che facevano parte del campione per l'indagine sulle forze di lavoro.

che la persona aveva concluso la procedura d'iscrizione. In questo caso il beneficiario si è trovato nell'impossibilità di utilizzare il buono.

Un altro motivo è che in molti casi il corso è stato pagato direttamente dal datore di lavoro.

GLI EFFETTI SULLA PARTECIPAZIONE

Il confronto con il gruppo di controllo porta alla luce un effetto medio di circa 6 punti sulla percentuale di frequentanti (tav. 4). Tale risultato è però determinato dall'effetto prodotto dai voucher con importi più elevati (tav. 5).

Aver ricevuto un buono da 750 e 1500 franchi, a parità di altre condizioni, ha prodotto un effetto sulla frequenza pari rispettivamente a 6,4 e 7,5 punti percentuali. Il buono da 200 franchi sembra invece non aver prodotto alcun impatto.

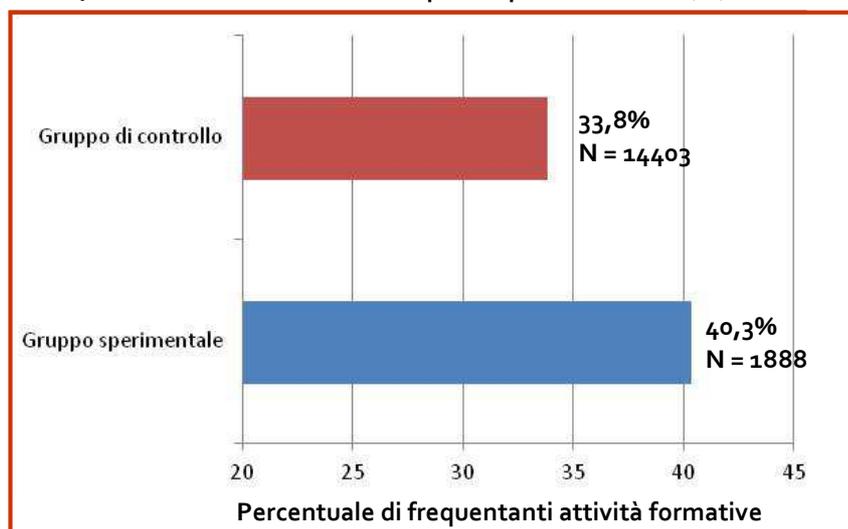
Se si considera solo la popolazione di chi ha un lavoro, l'effetto complessivo del voucher diminuisce, ma l'effetto del buono con il valore più alto risulta circa il doppio

Tav. 3 - L'utilizzo del voucher

Variabili	Tasso di utilizzo %
Voucher da 200 franchi	12,6
Voucher da 750 franchi	21
Voucher da 1500 franchi	21,7
Sotto i 40 anni	19,4
Sopra i 40 anni	17,6
Uomini	14,6
Donne	21,4
Con numero verde	17
Senza numero verde	19,7
Scuola dell'obbligo	9,4
Scuola secondaria super.	17
Istruzione terziaria	26,3
Totale	18,4

"Meno della metà di coloro che hanno frequentato corsi di formazione ha utilizzato i voucher"

Tav. 4 - Gli effetti del voucher sulla partecipazione a corsi (%)



Tav. 5 - L'effetto di voucher con diversi importi

Tipo di voucher	Effetto su tutti	Effetto su occupati
Voucher da 200 franchi	+2,7	+1,6
Voucher da 750 franchi	+6,4*	+4,8*
Voucher da 1500 franchi	+7,5*	+9,3*

* Differenze statisticamente significative

"I voucher con bassi importi non producono alcun effetto sulla partecipazione ai corsi"

rispetto a quello intermedio: 9,3 punti del buono da 1500 franchi contro i 4,8 del buono da 750 franchi.

Questi risultati offrono spunti assai rilevanti per il disegno di policy future: molti interventi adottati in Europa prevedono infatti l'erogazione di voucher con importi talmente bassi da rendere poco probabile la produzione di un effetto sulla partecipazione ai corsi. Il fatto che i buoni di basso importo vengano comunque utilizzati - in questo caso, ad esempio, dal 12,6% dei

beneficiari potenziali (tav. 3) - rappresenta uno spreco di risorse da evitare.

L'ANALISI PER LIVELLO D'ISTRUZIONE

Sebbene, come abbiamo già mostrato (tav. 3), i soggetti con livelli d'istruzione più bassi abbiano fatto un minor uso del voucher, l'effetto prodotto in questi casi è simile, se non superiore, a quello riscontrato sugli altri livelli d'istruzione: l'effetto su chi è meno istruito è di 6.1 punti percentuali contro i 5,5 punti riscontrati su chi ha un livello d'istruzione terziaria (tav. 6).

Mettendo insieme questi dati con quelli relativi al tasso d'utilizzo del voucher per livello d'istruzione è possibile calcolare la quota di buoni che sono andati "sprecati". Tra coloro che hanno un'istruzione universitaria o equivalente, questa quota è pari al 76%: ciò significa che per questo gruppo 3 buoni su 4 non hanno prodotto alcun cambiamento sulla decisione di partecipare al corso. In questo caso il rapporto costo efficacia è piuttosto elevato. Tra coloro invece che hanno compiuto soltanto gli studi dell'obbligo solo un buono su 3 risulta inefficace.

Tav. 6 - Effetti e voucher "sprecati" per diversi tipi di istruzione

Tipo di voucher	Effetto	Quota di buoni "sprecati" ¹
Scuola dell'obbligo	6,1	38%
Istruz. secondaria superiore	6,6	57%
Istruz. terziaria	5,5	76%

¹ Differenza percentuale tra tasso d'utilizzo del voucher ed effetto sulla partecipazione

"E' più conveniente offrire i voucher alle persone con livelli d'istruzione più bassi"

Quali conclusioni trarre dallo studio?

- L'effetto generato dall'offerta di voucher sulla partecipazione ad attività formative è stato pari a 6 punti percentuali. Considerando che in Svizzera la quota di adulti che frequentano corsi di aggiornamento e specializzazione è piuttosto alta, intorno al 30%, l'intervento ha prodotto un aumento dei frequentanti pari a circa il 20%.
- Il valore del voucher è un fattore determinante. Ad essere davvero efficaci sono i voucher che danno diritto ad un contributo elevato. I buoni di lieve entità (200 franchi) non producono alcun effetto.

- Il sistema dei voucher incentiva soprattutto la partecipazione ai corsi da parte di adulti che hanno bassi livelli d'istruzione. **Maggiore è il livello d'istruzione del beneficiario del voucher, più alta è la probabilità che il soggetto si sarebbe iscritto al corso comunque, anche in assenza di contributo pubblico.** Per aumentare l'efficienza dell'intervento gli autori suggeriscono di razionare l'offerta dei voucher in base al titolo di studio e di escludere dalla possibilità di fruizione coloro che hanno una laurea.

Riferimenti bibliografici

- ISTAT, *Noi Italia - 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, 2014 (noi-italia.istat.it)
- Messer D., Walter S. C., *Money Matters—Evidence from a Large-Scale Randomized Field Experiment with Vouchers for Adult Training*, CESifo Working Paper No. 2548 - February 2009

La presente nota è stata redatta da Marco Sisti (ASVAPP).

Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblies Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino (ASVAPP).