



Formazione continua e buoni di formazione

Risultati di un esperimento sul campo



**Sintesi e analisi di alcuni aspetti
dei risultati dello studio**

Stefan C. Wolter e Dolores Messer

Berna, febbraio 2009

Il progetto è stato realizzato dal *Forschungsstelle für Bildungsökonomie* dell'Università di Berna per conto dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT). L'esperimento è stato svolto in collaborazione con l'Ufficio federale di statistica (UST).

Sigla editoriale

Editore:

Ufficio federale della formazione professionale
e della tecnologia (UFFT)

Autori:

Prof. Dr. Stefan C. Wolter
Dolores Messer

Layout e produzione:

UFFT

Distribuzione:

UFFT, www.bbt.admin.ch

Testo originale:

tedesco

Informazioni:

Forschungsstelle für Bildungsökonomie
Università di Berna
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Berna
ffb@vwi.unibe.ch
www.vwi.unibe.ch/ffb

Sintesi

La partecipazione alle attività di formazione continua in Svizzera varia molto a seconda delle categorie della popolazione. Si ritiene che soprattutto per le persone con una formazione di base di livello inferiore un maggiore coinvolgimento in attività di formazione continua recherebbe maggiori benefici sul piano individuale, economico e sociale. Si pensa inoltre che siano principalmente i fattori finanziari a scoraggiare dalla pratica della formazione continua. Fino ad oggi tuttavia non ci sono prove empiriche sufficienti per avvalorare questa ipotesi.

Per questo motivo il centro di ricerca *Forschungsstelle für Bildungsökonomie* dell'Università di Berna ha compiuto nel 2006 un esperimento sul campo di vasta portata per conto dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT). A 2 400 persone scelte a caso sono stati distribuiti dei buoni utilizzabili liberamente per seguire attività di formazione continua. Il comportamento di questo gruppo è stato confrontato con quello di altre 10 000 persone che non avevano ricevuto i buoni.

I risultati di tale esperimento dimostrano che un sostegno finanziario migliora senza dubbio la partecipazione alla formazione continua anche tra le categorie di persone più distanti da questo tipo di attività. Per incrementare la diffusione della formazione continua i buoni sono sicuramente il giusto tipo di incentivo.

Tuttavia, si sono riscontrati anche fattori che sconsigliano un uso estensivo dei buoni. Innanzitutto, tra le persone con una formazione post-obbligatoria¹ si osserva il cosiddetto effetto "peso morto": in questa categoria di persone solo in un caso su tre i buoni portano effettivamente a svolgere una formazione continua che altrimenti non si sarebbe seguita. In secondo luogo, in relazione alle persone che hanno impiegato il buono per la formazione continua non si constatano, almeno a breve termine, effetti positivi sul mercato del lavoro: un argomento a priori piuttosto contrario a un intervento pubblico massiccio a sostegno del finanziamento della formazione continua.

L'esperimento dimostra quindi che il finanziamento pubblico della formazione continua sarebbe giustificato, al limite, solo per una categoria molto circoscritta di persone.

¹ Formazione di livello secondario II (formazione professionale di base, maturità).

Perché un finanziamento statale della formazione continua?

La formazione continua in Svizzera è organizzata e finanziata precipuamente dal settore privato, anche se una fetta sempre più ampia del mercato della formazione è occupata da operatori pubblici (scuole universitarie professionali e università). La formazione organizzata secondo i principi dell'economia di mercato presenta determinati vantaggi: le offerte si conformano alle esigenze del mercato del lavoro e vengono proposte con grande flessibilità. Vi sono però anche svantaggi, soprattutto per quanto concerne l'accessibilità dei corsi (v. Wolter 2001). Non tutti possono permettersi una formazione continua o hanno un datore di lavoro che si fa carico dei costi della formazione. Inoltre, può essere che il mercato non offra la possibilità di ottenere crediti per investimenti nella formazione continua. Le persone che vogliono proseguire nella formazione non riescono a farsi anticipare i fondi per finanziare tale attività.

Questa disparità di accesso alla formazione continua ha potenziali svantaggi economici per la società e per l'economia:

- da un lato alla società sfuggono introiti (per esempio maggiori entrate fiscali) che le spetterebbero se le persone sfruttassero meglio il loro potenziale produttivo;
- dall'altro possono insorgere nuovi costi per la società dato che persone meno qualificate ricorrono più facilmente a trasferimenti sociali, quali l'indennità di disoccupazione. Con un'adeguata formazione continua questi costi si potrebbero evitare².

Sotto l'aspetto puramente economico, quindi, un incentivo o una partecipazione statale agli investimenti nella formazione continua sarebbe assolutamente giustificato. Perché un tale intervento dello Stato sia poi davvero efficace ed efficiente vanno tuttavia rispettate determinate condizioni.

Condizioni per un intervento statale

Creazione di un vantaggio economico

Le attività di perfezionamento che ricevono un sostegno devono effettivamente produrre un beneficio economico. Solo così ai costi sociali corrisponde un guadagno. Il sostegno statale ad attività di formazione continua sarebbe difficilmente giustificabile se ne derivasse "solo" un guadagno individuale in termini di soddisfazione, autorealizzazione o simili (per quanto auspicabili siano tali effetti). Allo stesso modo si dovrebbe garantire che i fondi pubblici vadano a beneficio solo di attività efficaci di formazione continua, che cioè rispondono per contenuti e qualità alle esigenze del mercato del lavoro.

Nessuna sostituzione di investimenti privati

Si deve assicurare che l'investimento statale non si sostituisca semplicemente a quello del settore privato. Sovvenzionare una formazione continua che, senza contributi pubblici, sarebbe finanziata dai diretti interessati o dal datore di lavoro non produrrebbe un reale guadagno per la società. In questo caso si parla di «peso morto», in quanto i fondi pubblici vengono spesi inutilmente.

Correlazione tra sostegno finanziario e partecipazione alla formazione continua

Infine, si deve assicurare che la scarsa partecipazione alla formazione continua sia da attribuirsi alla mancanza di finanziamento pubblico. Il fatto che alcune categorie di persone si impegnino più di altre in attività di perfezionamento non è una prova sufficiente del fatto che il motivo sia il costo di dette attività. Non è chiaro, quindi, se il finanziamento statale riequilibri effettivamente tale disparità. In tal caso lo Stato dovrebbe prevedere altre forme di sostegno (per es. attività informativa sulle offerte di

² L'assicurazione contro la disoccupazione in Svizzera spende annualmente centinaia di milioni di franchi per misure di riqualificazione e formazione continua. Questi investimenti si potrebbero in parte evitare se le persone interessate fossero attivamente coinvolte nella formazione continua in una fase precedente della loro vita lavorativa.

formazione continua, ecc.) che potrebbero produrre un effetto più marcato del sostegno finanziario sulle categorie in questione.

Solo se tutte e tre queste condizioni sono soddisfatte si può prendere in considerazione un finanziamento o un sovvenzionamento da parte dello Stato. Resterebbe comunque sempre da stabilire mediante quali canali e quali strumenti lo Stato potrebbe realizzare il suo intervento finanziario nella maniera più efficace ed efficiente.

Buoni di formazione invece di un finanziamento agli operatori

In uno studio commissionato dalla Confederazione sul finanziamento della formazione continua «indirizzato alla domanda» gli autori sono giunti alla conclusione (v. Wolter et al. 2003) che a favore di un eventuale finanziamento statale mediante strumenti come i buoni di formazione esistono considerazioni soprattutto teoriche. In particolare tre motivi fanno propendere per i buoni e bocciano forme alternative come il finanziamento diretto agli operatori della formazione continua o il rimborso retroattivo (per es. mediante detrazioni fiscali).

1. **Incentivo più efficace:** i buoni fanno presagire un effetto di incentivazione più marcato di altri strumenti di finanziamento. Il fatto che non si abbia solo la possibilità di avvalersi di un diritto al finanziamento statale della formazione continua, bensì che si sia consapevoli che non seguendo corsi di perfezionamento si «perdono» dei soldi ai quali si avrebbe altrimenti diritto dovrebbe essere l'incentivo più efficace alla formazione continua.
2. **Definizione delle categorie interessate:** con un buono è possibile raggiungere in maniera mirata e con un onere amministrativo minimo le categorie effettivamente da sostenere. Ciò dovrebbe contenere al minimo l'indesiderato fenomeno del «peso morto» amplificando al massimo l'efficienza dell'impiego dei fondi.
3. **Effetto concorrenziale:** i buoni e altri strumenti analoghi indirizzati alla domanda dovrebbero presentare due vantaggi rispetto al sovvenzionamento diretto agli operatori della formazione continua. Innanzitutto, il fatto che i finanziamenti vadano direttamente nelle mani degli «acquirenti» della formazione (lato della domanda) dovrebbe spingere gli operatori ad adeguare meglio le proprie offerte alle esigenze degli interessati. Inoltre, dovrebbe indurre gli operatori a proporre le proprie offerte al prezzo più conveniente possibile, poiché si suppone che gli interessati, con i mezzi a loro disposizione, vogliano «acquistare» quanta più formazione della migliore qualità possibile. Gli strumenti per il finanziamento indirizzato alla domanda dovrebbero avere l'effetto positivo, non dato da altri tipi di finanziamento, di accentuare la concorrenza sul mercato della formazione continua.

Ai vantaggi teorici che ci si attende dal finanziamento pubblico della formazione mediante buoni si contrappongono scarse conoscenze concrete sull'effetto di questi strumenti nella pratica e sul modo in cui devono essere strutturati per poter produrre l'effetto sperato. Nello studio sul finanziamento della formazione continua indirizzato alla domanda gli autori sono giunti alla conclusione che né le esperienze svizzere (assegni per la formazione del Cantone di Ginevra) né quelle internazionali (assegni per la formazione utilizzati nel *Land* federale tedesco del Nord Reno-Westfalia) sono sufficienti ad assicurare che l'adozione di buoni per la formazione in tutta la Svizzera darebbe davvero gli effetti positivi sperati. Non è chiaro neanche come dovrebbe essere definito nei contenuti un buono efficace ed efficiente.

Perché un esperimento?

Per scoprire se e come il buono di formazione influisca sul comportamento in questo campo non basta semplicemente mettere in uso tali buoni. Non si saprebbe infatti quale sarebbe stato il comportamento senza la distribuzione dei buoni. Per valutare l'entità del «peso morto» è quindi indispensabile poter confrontare le due situazioni. Si potrebbe ipotizzare un confronto tra il comportamento registrato con l'attuazione del «modello buoni» e la situazione precedente ad esso. Non si tratterebbe tuttavia di un

confronto molto significativo, poiché nel corso del tempo cambiano vari fattori oltre alla distribuzione dei buoni, per esempio il ciclo congiunturale.

Limiti analoghi si profilano anche nel confronto tra Cantoni o tra Paesi che applicano il «modello buoni» e altri che non conoscono questo tipo di sostegno. Essi differiscono infatti anche in relazione ad altri fattori, di cui non sempre si può tenere del tutto conto e che distorcono l'esito del confronto. Il motivo principale che ha indotto a compiere un esperimento sul campo per studiare gli effetti dei buoni per formazione continua era la volontà di osservare contemporaneamente il comportamento di persone che, a parte il possesso dei buoni di formazione, vivono e lavorano in condizioni identiche. Solo così si può misurare in maniera attendibile il plusvalore di un buono di formazione.

Oltre al fatto che un esperimento ben organizzato prevede sempre la presenza di un gruppo di controllo per il confronto, ci sono anche altri motivi che fanno propendere per l'esperimento. Se un modello di buoni venisse adottato per una sorta di progetto pilota (con estensione regionale o no), di norma dovrebbe essere scelto un determinato modello. Non si potrebbe però essere sicuri che un altro tipo di modello non avrebbe potuto dare risultati migliori. In dubbio in questo caso sarebbero soprattutto il valore nominale del buono e l'influsso di eventuali misure d'accompagnamento, come una consulenza sulla formazione continua.

Né le considerazioni teoriche né le esperienze pratiche fatte finora permettono di sapere in che modo la partecipazione ad attività di formazione continua cambi a seconda del valore del buono distribuito (sensibilità della domanda al prezzo). Non si sa inoltre se la partecipazione alla formazione continua reagisca unicamente all'incentivo finanziario o se sia necessaria anche un'attività di informazione e di consulenza sulle offerte di perfezionamento o se addirittura essa sia indispensabile per ottenere un qualche effetto. L'esperimento dà la possibilità di studiare l'influsso di questo parametro sul comportamento in materia di formazione continua attuando delle variazioni del modello dei buoni, un vantaggio che si potrebbe avere solo in misura limitata con un progetto pilota tradizionale. L'esperimento previsto a questo scopo è stato quindi strutturato di conseguenza (v. le informazioni sull'esperimento riportate nel riquadro 1).

Risultati dell'esperimento – Partecipazione alla formazione continua

Dei 2 437 buoni distribuiti per l'esperimento ne sono stati effettivamente utilizzati 449. Ciò corrisponde a una percentuale del 18,4 per cento (i risultati in dettaglio sono stati pubblicati in Messer & Wolter 2009). Complessivamente, la partecipazione alla formazione continua nell'esperimento è stata però del 40 per cento circa.

Circa il 22 per cento delle persone che hanno ricevuto un buono non se ne sono servite pur frequentando una formazione continua a pagamento. Per lo più questo gruppo ha spiegato il proprio comportamento adducendo il finanziamento della formazione a carico del datore di lavoro. Se, infatti, il datore di lavoro copriva i costi della formazione continua non era ammesso l'utilizzo anche del buono. In parte il mancato utilizzo del buono è stato dovuto al fatto che la distribuzione ha avuto luogo solamente in gennaio 2006, mentre alcune persone avevano già pagato i corsi nella seconda metà del 2005. L'utilizzo dei buoni da parte del gruppo sperimentale è quindi da intendersi come soglia minima. D'altronde è necessario precisare che, se le persone che hanno seguito una formazione continua pagandola avessero invece usufruito del buono a loro disposizione, l'effetto causale non sarebbe stato più alto, al contrario: sarebbe aumentato solo il «peso morto».

Dato che la partecipazione alla formazione continua nel gruppo di controllo (inclusi i corsi finanziati dal datore di lavoro) è stata circa del 34 per cento, la partecipazione nel gruppo sperimentale è risultata più elevata del 15-20 per cento, dunque statisticamente significativa.

Come ci si attendeva dall'osservazione del modello senza buoni, i buoni sono stati utilizzati in maniera molto maggiore dalle persone con una migliore istruzione (v. grafico 1).

Riquadro 1: L'esperimento

L'esperimento ha beneficiato del fatto che la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) nel 2006 ha dovuto ridurre il proprio campione. Diverse persone che avrebbero dovuto essere intervistate negli anni seguenti sono state congedate dal campione per motivi precipuamente finanziari.

Per l'esperimento sono state scelte a caso 2 400 persone tra gli esclusi dal campione regolare RIFOS. A queste persone, che costituivano il gruppo sperimentale, sono stati inviati i buoni per la formazione continua all'inizio del 2006. Coloro invece che erano rimasti nel gruppo regolare RIFOS non hanno ricevuto buoni e sono serviti come gruppo di controllo.

Il gruppo sperimentale ha continuato a ricevere il questionario RIFOS nel 2006 e 2007 come se facesse ancora parte del campione RIFOS regolare. Per assicurare la protezione dei dati a tutte le persone del gruppo sperimentale è stato chiesto il consenso ad effettuare il collegamento dei loro dati con quelli relativi all'esperimento con i buoni di formazione.

Per entrambi i gruppi, quello sperimentale e quello di controllo, esistono i dati rilevati con il sondaggio 2005, un anno prima dell'esperimento, e i dati dei sondaggi effettuati dopo l'esperimento nel 2006 e 2007. Contemporaneamente, nel sondaggio RIFOS 2006 è stato aggiunto il cosiddetto «modulo sulla formazione continua» che ha permesso di rilevare dati dettagliati sul comportamento a questo riguardo di tutte le persone intervistate (per la durata dell'esperimento).

Le 2 400 persone che hanno partecipato all'esperimento sono state divise a caso in sottogruppi per studiare gli influssi delle variazioni del modello dei buoni sulla loro partecipazione ad attività di perfezionamento.

- La metà delle persone che hanno ricevuto i buoni avevano a disposizione anche un numero telefonico (*hot line*) al quale rivolgersi per richiedere una consulenza gratuita sulle offerte di formazione continua. Tale servizio era fornito da un ufficio professionale di consulenza e spiegava quali offerte di formazione continua potevano essere scelte da quali operatori.
- I buoni sono stati emanati per tre importi diversi. Un terzo delle persone ha ricevuto un buono del valore nominale di 200 CHF, un terzo un buono del valore di 750 CHF e il restante terzo un buono di 1 500 CHF. Il buono dava diritto al pagamento integrale o parziale di un'attività di formazione continua non gratuita da svolgere tra gennaio e luglio 2006. Per attivare il pagamento i buoni dovevano essere spediti all'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) corredati da una semplice conferma di iscrizione al corso.

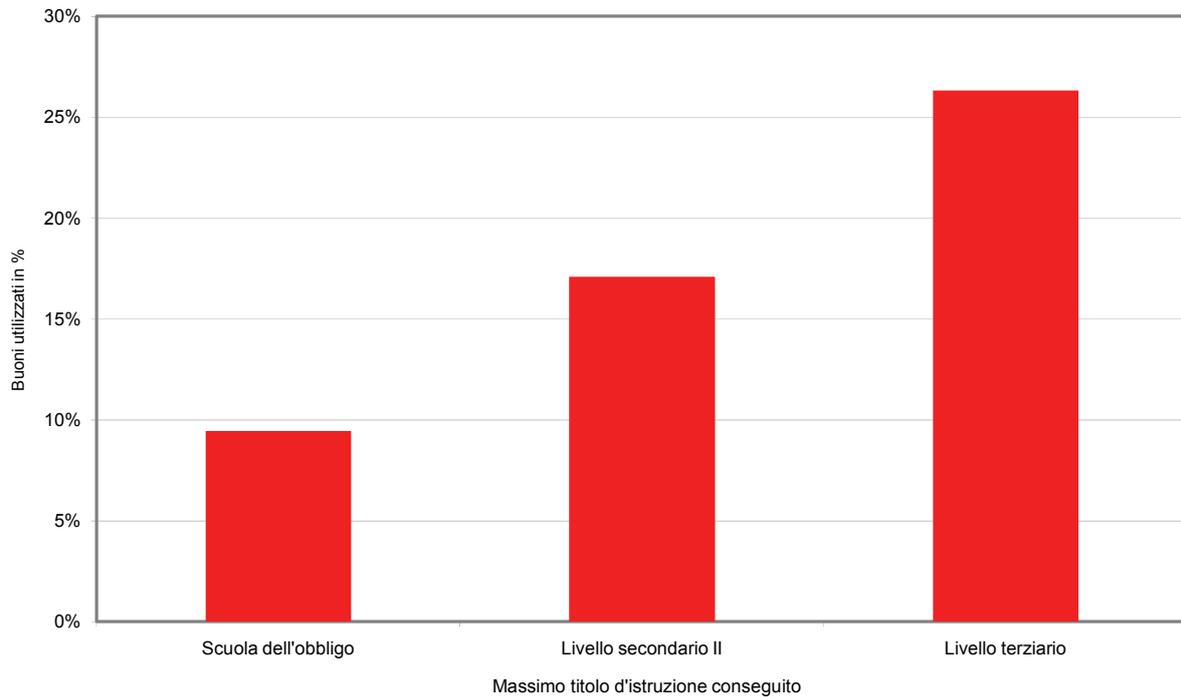
Colpisce che, a differenza dello schema tradizionale, il sistema dei buoni sia riuscito ad annullare la correlazione tra età e partecipazione alla formazione continua. Mentre di solito la partecipazione diminuisce all'aumentare dell'età, nel gruppo sperimentale ciò non si è avverato. In relazione all'età il buono ha contribuito a riequilibrare la partecipazione.

Sia nel gruppo sperimentale sia in quello di controllo si è registrata una partecipazione significativamente maggiore delle donne. I buoni hanno addirittura accentuato questa differenza a favore delle donne.

Non si è constatata invece una differenza tra zone urbane e zone rurali nell'utilizzo effettivo dei buoni, nonostante le aspettative, dato che la vicinanza a un istituto di formazione continua dovrebbe tendenzialmente far crescere la domanda di formazione.

Infine, le persone occupate hanno utilizzato il buono ricevuto in percentuale significativamente maggiore rispetto alle persone non occupate. I buoni tendono quindi ad accentuare maggiormente la differenza tra popolazione occupata e non occupata nel comportamento riguardo alla formazione continua.

Grafico 1: Buoni utilizzati per livello d'istruzione



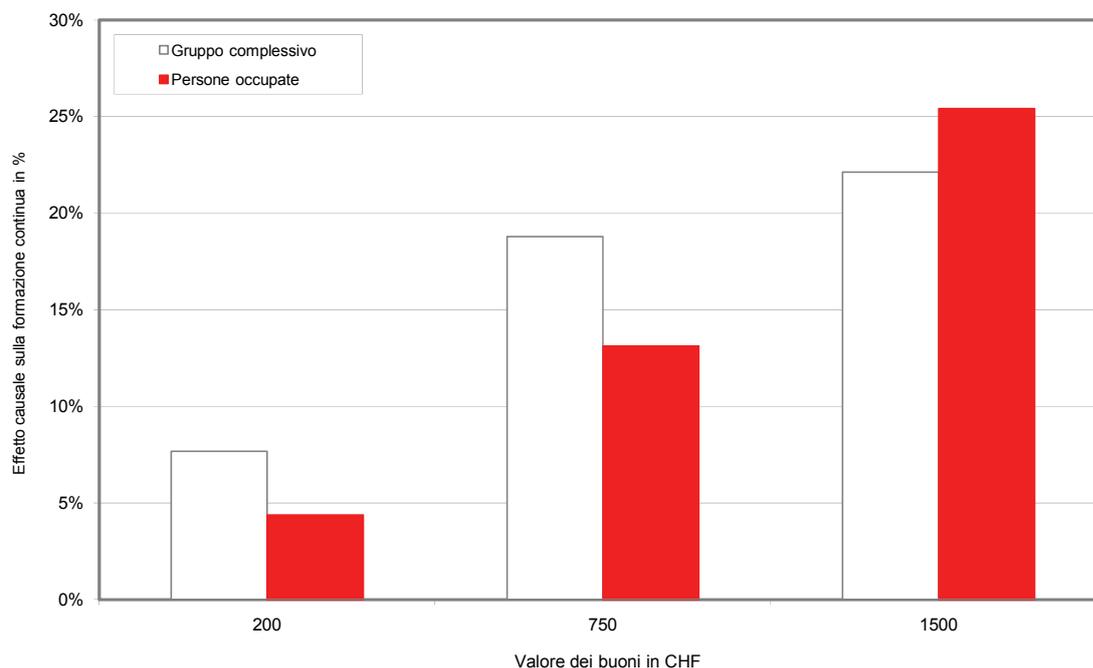
Sensibilità al prezzo

Per quanto riguarda il valore nominale dei buoni, i risultati dell'esperimento sono in parte sorprendenti. In generale si può affermare che quanto più alto è il valore del buono tanto maggiore è la percentuale di buoni riscossi. Questo riscontro vale tuttavia con alcune riserve. Se si considerano complessivamente tutte le persone che hanno ricevuto i buoni, quelli da 750 CHF e da 1 500 CHF sono stati riscossi con frequenza significativamente maggiore rispetto ai buoni da 200 CHF.

Se si considerano separatamente le persone occupate e quelle non occupate all'interno del gruppo sperimentale, queste ultime hanno utilizzato soprattutto i buoni del valore intermedio. Tra le persone occupate, invece, si osserva un incremento praticamente lineare della percentuale di riscossione del buono in funzione del valore di quest'ultimo (v. grafico 2). Ciò si spiega probabilmente con il fatto che le persone occupate beneficiano già in maniera sostanziale di offerte di formazione continua finanziate dal datore di lavoro, per cui il buono deve avere un valore relativamente alto per riuscire ad accrescere la partecipazione ad attività di perfezionamento.

Sulla base delle informazioni disponibili non è possibile verificare la validità di altre possibili spiegazioni per questa diversità di comportamento.

Grafico 2: aumento causale della partecipazione alla formazione continua in punti percentuali (gruppo complessivo e persone occupate) in funzione del valore del buono



Consulenza sulla formazione continua

La consulenza sulla formazione continua assolve diverse funzioni. Nella fattispecie si è considerata precipuamente quella di aumentare la partecipazione alla formazione continua³. Si è verificato se la possibilità di avere una consulenza gratuita influenzi positivamente la probabilità che il buono sia utilizzato. Non è così: i buoni accompagnati da offerta consulenza non sono stati utilizzati maggiormente di quelli senza consulenza.

Questo fatto è interessante per due aspetti. Innanzitutto smentisce l'opinione diffusa sia nella prassi sia nel mondo della ricerca secondo cui la trasparenza e la consulenza sarebbero molto più determinanti del sostegno finanziario ai fini della partecipazione alla formazione continua. In secondo luogo, va sottolineato che l'offerta di consulenza nel presente esperimento era molto migliore e più facilmente accessibile della maggior parte dei casi nella realtà e che ciò nonostante non ha avuto alcun influsso.

«Peso morto»

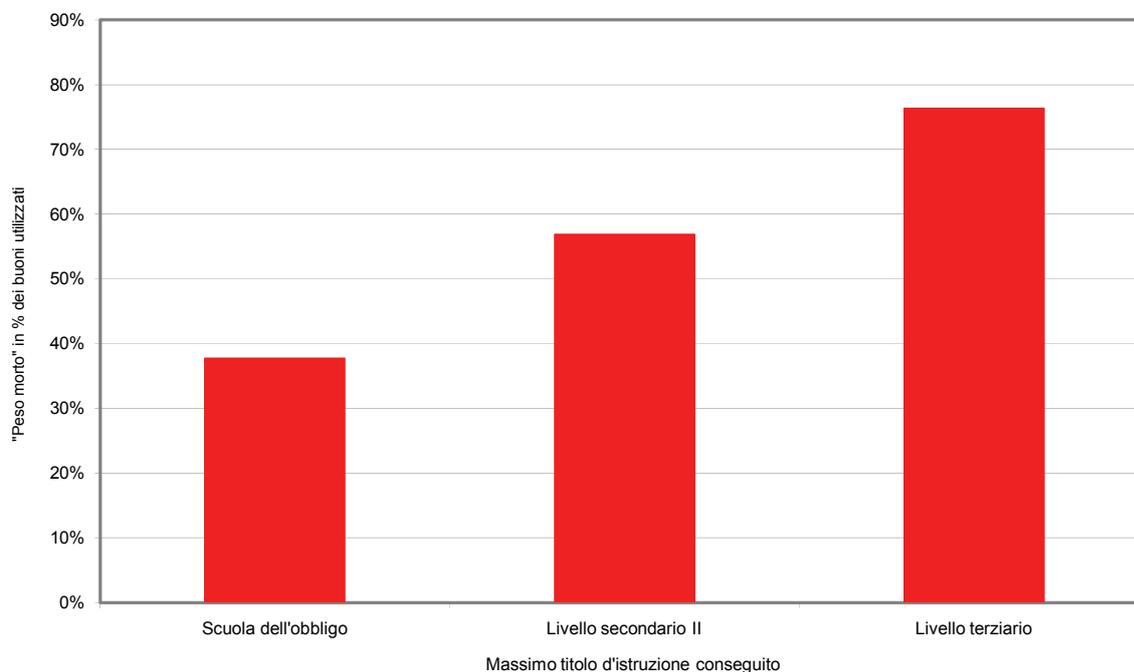
I buoni da 200 CHF sono stati utilizzati molto di meno (circa il 12 % contro il 21 % dei buoni di altro valore). Inoltre questi buoni non hanno prodotto nessun effetto causale, cioè non hanno portato a un aumento della partecipazione alla formazione continua. I fondi impiegati a questo scopo sono andati del tutto «persi».

Tale osservazione è estremamente importante sia perché nella realtà vengono messi in pratica sistemi con buoni di valore molto basso sia perché si è constatato più volte che quando aumenta la domanda di buoni di solito si tende piuttosto ad abbassare il valore dei buoni invece di aumentare il bilancio in dotazione. Secondo i risultati del presente studio in entrambi i casi il modello di finanziamento

³ La consulenza dovrebbe teoricamente migliorare la qualità della formazione continua richiesta (o la rispondenza alla domanda). Nell'esperimento si sarebbe dovuto esaminare anche l'aspetto qualitativo. Le prescrizioni sulla protezione dei dati non hanno permesso tuttavia di utilizzare le informazioni emerse nei colloqui di consulenza ai fini del lavoro di ricerca.

mediante buoni non funzionerebbe in quanto tutti i fondi stanziati si perderebbero per effetto del cosiddetto «peso morto».

Grafico 3: «Peso morto» ripartito per livello d'istruzione
(come percentuale di tutti i buoni utilizzati)



È dunque necessario un valore minimo dei buoni, più vicino ai 1000 CHF che ai 200 CHF, affinché questi abbiano l'effetto causale di incrementare la partecipazione alla formazione continua. Il «peso morto» può però essere quantificato anche in base ad altri criteri.

Come si vede chiaramente dal grafico 3, il «peso morto» aumenta fortemente con l'elevarsi del livello d'istruzione e raggiunge quasi il 90 per cento nella categoria di persone con formazione universitaria. Ciò significa che le persone con un'istruzione migliore hanno fatto un maggiore uso dei buoni rispetto a chi ha un livello d'istruzione più basso, ma la partecipazione di queste persone alla formazione continua non è aumentata in misura considerevole per effetto dei buoni rispetto alle categorie di istruzione inferiore.

Un altro approccio alla questione consiste nell'osservare il comportamento in fatto di formazione continua prima dell'esperimento. È risaputo nonché confermato dai dati RIFOS che chi ha partecipato ad attività di formazione continua in passato è più propenso a ripetere l'esperienza. È quindi importante sapere se i buoni sono stati utilizzati da persone che negli anni precedenti (2004-2005) non avevano seguito nessuna formazione continua. I risultati danno una risposta affermativa a questo riguardo. L'esperimento dimostra quindi che lo strumento dei buoni è assolutamente in grado di indurre a seguire una formazione continua anche quelle persone che, per il loro comportamento passato, apparterebbero piuttosto alle categorie restie a questo genere di attività. Se non si fosse constatato questo fatto, l'utilizzo dei buoni per la formazione continua avrebbe dovuto essere interpretato in misura maggiore in termini di «peso morto».

Comportamento del datore di lavoro

Come si è già detto, in Svizzera i datori di lavoro sono molto attivi nel finanziamento della formazione continua. Circa il 50 per cento dei partecipanti riceve un aiuto finanziario del proprio datore di lavoro per le spese di corsi di formazione continua a pagamento. Con un modello di finanziamento mediante buoni concepito sul lungo periodo non sarebbe da escludere che l'offerta di finanziamento statale

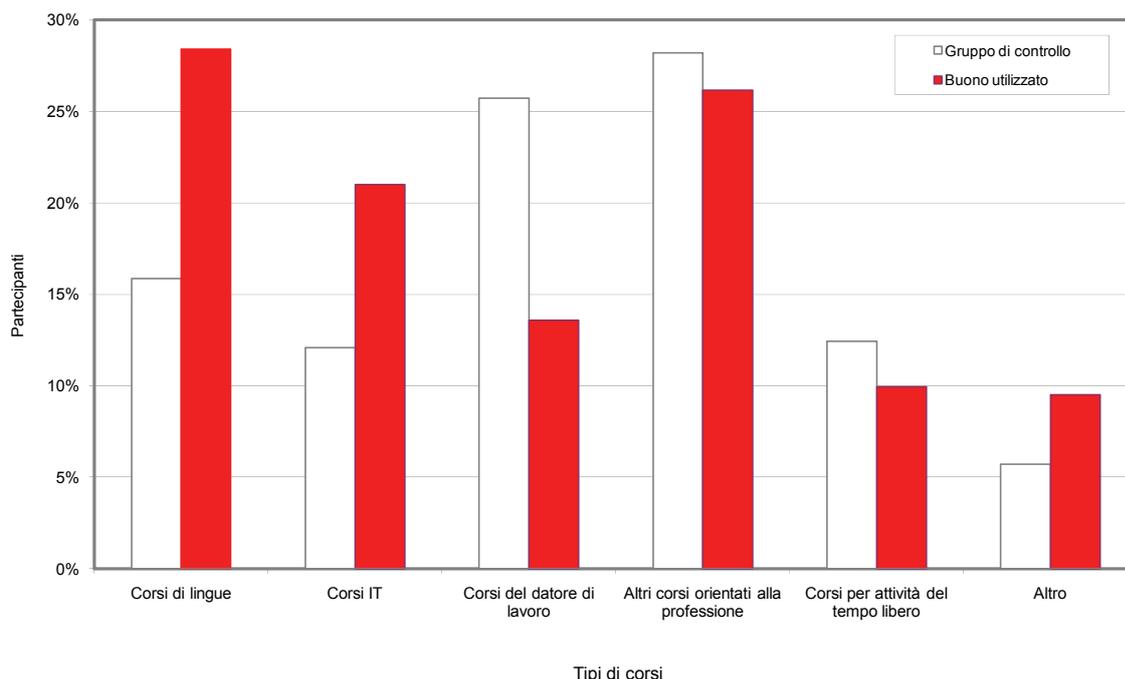
influirebbe sugli investimenti aziendali – in termini negativi si potrebbe temere lo spiazzamento (*crowding out*) degli investitori privati. Sul breve periodo e soprattutto in un esperimento limitato nel tempo e nello spazio tale effetto non è previsto. A riconferma, nell’esperimento svolto non si è verificato. Nel gruppo sperimentale le persone che godevano del sostegno finanziario del datore di lavoro erano altrettanto numerose che nel gruppo di controllo. Questo risultato conferma anche che i due gruppi erano praticamente identici, se si prescinde dalla distribuzione dei buoni per la formazione.

Contenuto dei corsi

Riguardo ai contenuti le persone che hanno ricevuto i buoni avevano la massima libertà possibile di scelta. Questo per due motivi: da un lato è praticamente impossibile definire il contenuto dei corsi di formazione continua in maniera realizzabile e verificabile senza un grande onere amministrativo. Inoltre, e ciò conta ancora di più, l’esperimento dovrebbe servire appunto ad osservare il comportamento delle persone nel gruppo sperimentale, in modo da poter anche ricavare delle raccomandazioni dal loro comportamento.

Se si considerano i contenuti dei corsi frequentati (esclusi i corsi finanziati dal datore di lavoro) si nota che i corsi il cui contenuto è più orientato al tempo libero e meno al mercato del lavoro non sono frequentati più spesso dalle persone che utilizzano i buoni rispetto a coloro che pagano il corso di tasca propria (v. grafico 4).

Grafico 4: Contenuto dei corsi (con e senza buoni di formazione)

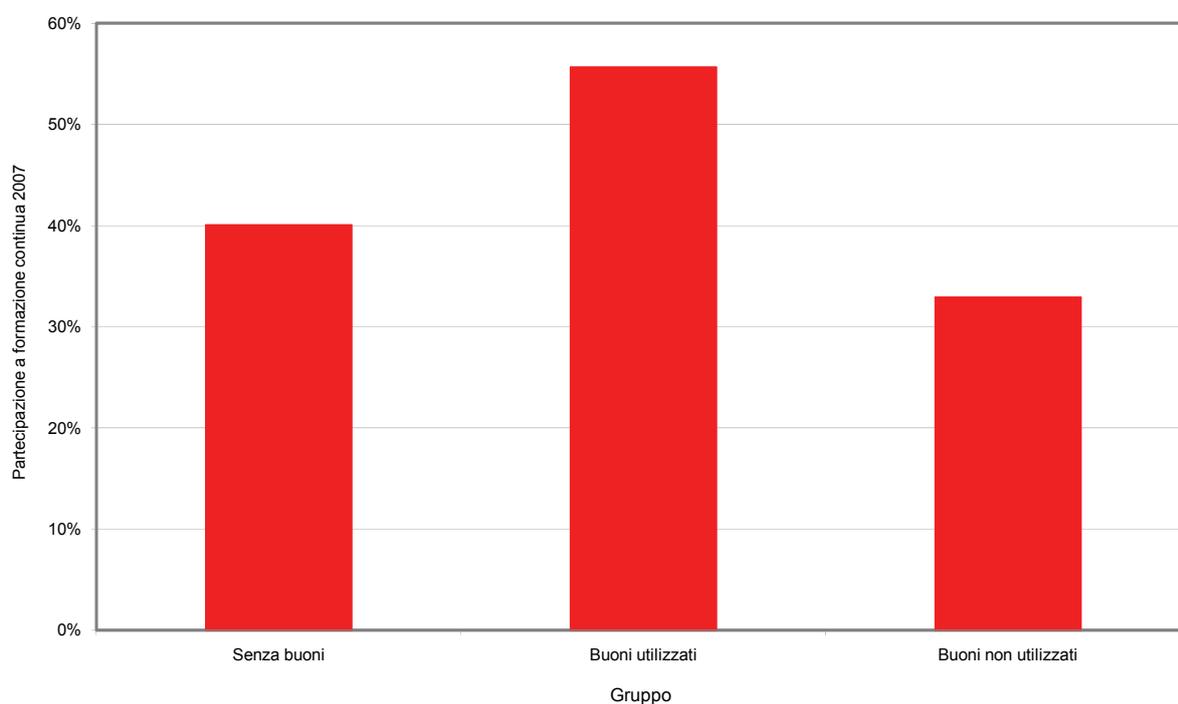


Emerge chiaramente, inoltre, che chi ha utilizzato i buoni ha frequentato maggiormente i corsi sulle tecnologie dell’informazione (IT) e i corsi di lingue. I buoni quindi, soprattutto per quanto riguarda la prima categoria di corsi, favoriscono un comportamento a priori senz’altro auspicabile. Inoltre, in relazione ai corsi di IT, i buoni hanno permesso un riequilibrio della partecipazione a favore delle persone meno giovani proprio laddove la domanda sarebbe altrimenti molto legata all’età.

Effetti durevoli della formazione continua

La distribuzione di buoni di formazione continua nella realtà avverrebbe in teoria solo a due condizioni. Innanzitutto, i buoni dovrebbero avere l'effetto causale di incrementare la partecipazione alla formazione continua, soprattutto tra le categorie meno propense a tale attività. In secondo luogo, la formazione continua dovrebbe produrre un vantaggio per la società come compensazione per l'investimento fatto. Mentre la prima condizione può essere sicuramente giudicata soddisfatta stando ai risultati dell'esperimento (il sistema dei buoni, se concepito correttamente, produrrebbe certamente gli effetti sperati sulla partecipazione alla formazione), sul secondo punto è più difficile dare una risposta, non da ultimo perché l'esperimento permette solamente di misurare gli effetti a breve termine, cioè al massimo entro un anno dalla frequenza della formazione continua. Inoltre, il beneficio rilevante può presentarsi in varie forme e non è quindi del tutto misurabile.

Grafico 5: partecipazione alla formazione continua nel 2007



Un punto importante è la partecipazione alla formazione continua nel momento in cui non sono più stati distribuiti i buoni. Le persone che hanno utilizzato un buono hanno seguito la formazione solo grazie a quest'ultimo o la formazione continua così incentivata ha anche un effetto durevole quando il buono non c'è più?

Come evidenzia il grafico 5, la partecipazione alla formazione continua delle persone che hanno utilizzato il buono è stata significativamente maggiore della partecipazione del gruppo di controllo, mentre coloro che nel 2006 non avevano utilizzato il buono nel 2007 hanno mostrato una partecipazione significativamente più bassa del gruppo di controllo. La percentuale più elevata di formazione continua tra chi ha utilizzato il buono è data anche se si considera che le persone che hanno frequentato una formazione continua l'anno precedente dovrebbero di per sé mostrare una maggiore partecipazione l'anno successivo.

Questo importante risultato deve essere interpretato sotto due aspetti. Da un lato si nota che l'attività di formazione continua stimolata dal buono ha indiscutibilmente un effetto durevole. Dall'altro, i buoni attirano l'interesse di un gruppo ben specifico tra le persone che altrimenti non si interesserebbero alla formazione continua. Chi non è contrario alla formazione continua ma ha bisogno di un ulteriore incentivo per attivarsi, può essere spinto a frequentare dei corsi grazie ai buoni.

Restano escluse le persone che non reagiscono neanche all'incentivo finanziario e che possono essere definite particolarmente «resistenti alla formazione». Ciò significa che i buoni riescono a far avvicinare alla formazione continua solo un gruppo relativamente piccolo di persone in più, mentre non servono a incrementare in maniera consistente la percentuale di partecipazione.

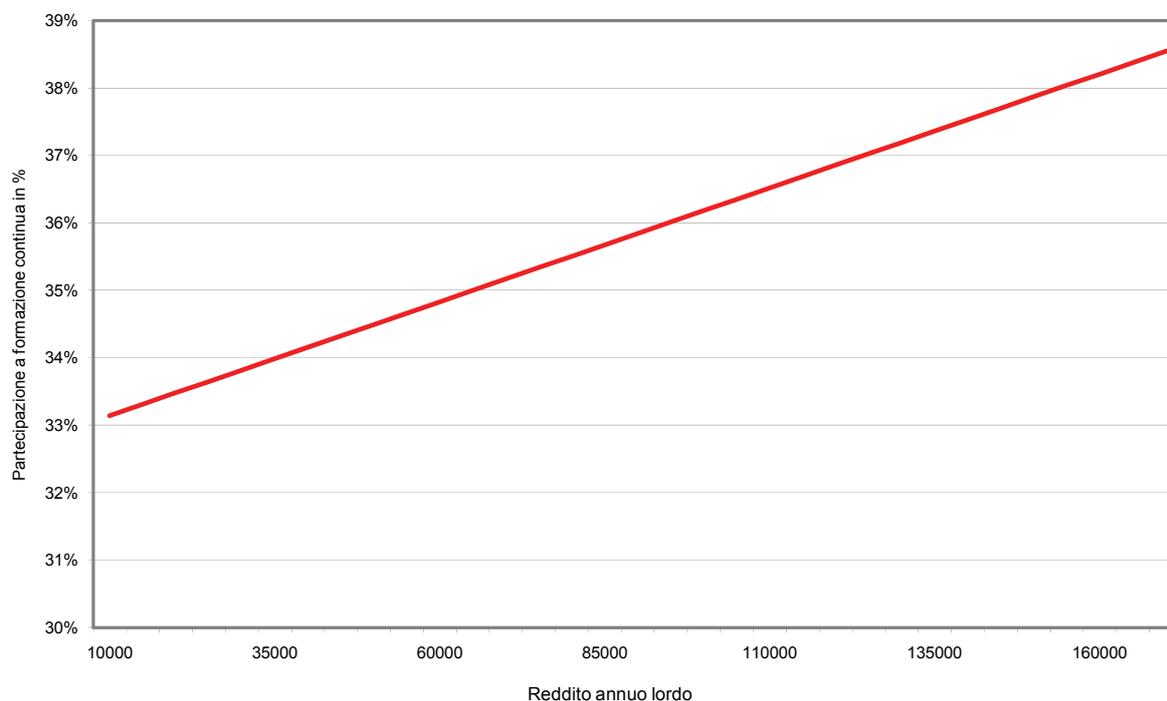
La partecipazione registrata nel 2007 mostra anche che l'effetto causale dei buoni nel 2006 rappresenta più o meno il massimo aumento raggiungibile mediante i buoni.

Effetti sul mercato del lavoro

Come già detto, la durata dell'esperimento è relativamente breve per misurare gli eventuali effetti positivi sul mercato del lavoro prodotti dalla frequenza di un solo corso. Ciò nonostante, va considerato che se gli effetti positivi dovessero farsi sentire appena dopo un periodo prolungato e dopo la frequenza di più corsi di formazione continua, al beneficio atteso si contrappone anche un investimento molto più ingente. L'analisi degli effetti osservabili sul mercato del lavoro mostra tuttavia che coloro che avevano frequentato una formazione continua nel 2006 grazie al buono, nel 2007 non si distinguevano dalle altre persone in praticamente nessun aspetto. Vale a dire che il buono non ha portato né a un aumento dello stipendio, né a una maggiore sicurezza del posto di lavoro né ad alcun altro effetto positivo osservabile.

Come è già emerso da altri studi, la correlazione tra formazione continua e livello di stipendio è positiva e lo si rileva sia nel gruppo di controllo sia in quello sperimentale (v. grafico 6). Ciò non è tuttavia indicativo dell'efficacia della formazione continua per lo stipendio.

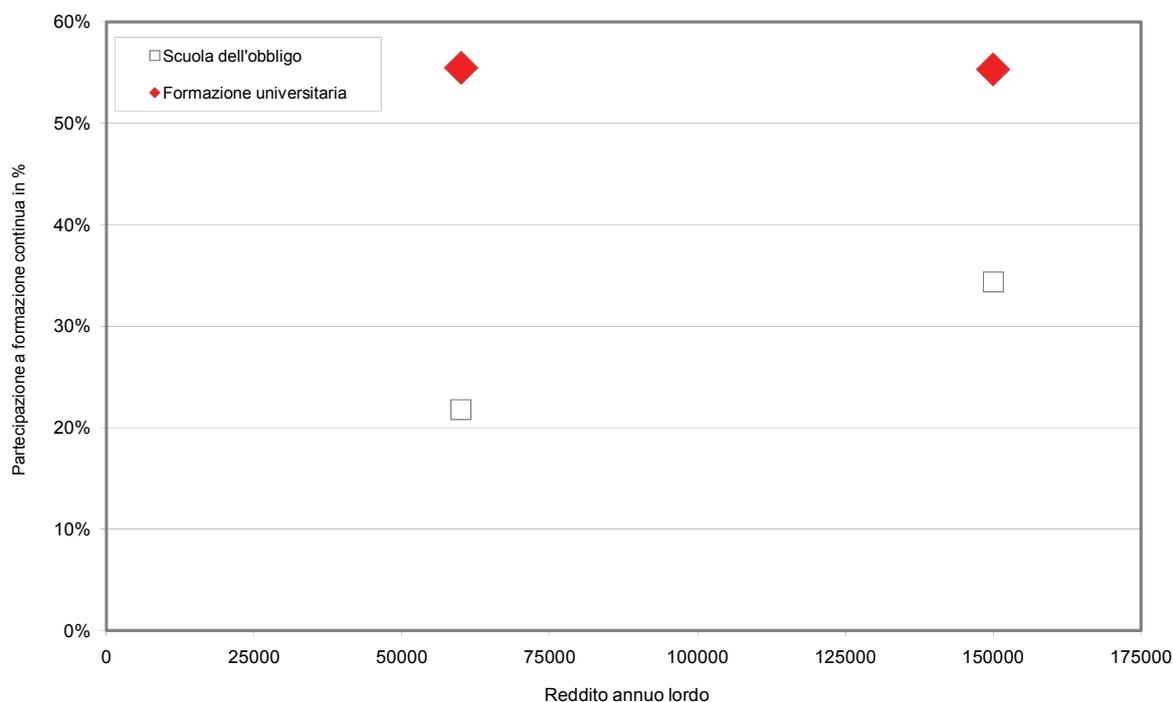
Grafico 6: Stipendio e partecipazione a formazione continua 2006



La correlazione, al contrario, va interpretata nel senso che le persone con un reddito superiore sono più propense a seguire una formazione continua. Tale interpretazione è sostenuta dall'analisi dell'evoluzione dello stipendio dopo una formazione continua: essa non è diversa da zero né nel gruppo sperimentale né in quello di controllo. In altre parole, almeno a breve termine non si constata- no effetti della partecipazione alla formazione continua sullo stipendio. Essi sarebbero tuttavia neces-

sari se lo Stato intende compensare almeno parzialmente il sostegno finanziario alla formazione continua mediante un incremento del gettito fiscale (dovuto all'aumento degli stipendi).

Grafico 7: Stipendio, livello d'istruzione e partecipazione a formazione continua (donne) 2006



Conclusioni

L'esperimento con i buoni di formazione continua si è dimostrato uno strumento assolutamente valido per verificare l'ideoneità di questa forma di sovvenzionamento. Le conclusioni che si traggono dall'esperimento sono di due ordini distinti. Da un lato si constata che i buoni possono effettivamente aumentare la partecipazione alla formazione continua e questo anche nelle categorie di persone altrimenti non propense a questo tipo di attività. Inoltre, essi promuovono contenuti formativi assolutamente in linea con gli obiettivi politici. La sensibilità al prezzo emersa in relazione alla domanda di buoni dimostra che il sovvenzionamento è efficace solo se il valore del buono non scende oltre un certo limite. In ultimo, ai fini della percentuale di partecipazione alla formazione continua, l'incentivo finanziario si è rivelato molto più determinante di un'offerta di consulenza.

Dall'altro lato va constatato tuttavia che, almeno a breve termine, la partecipazione alla formazione continua non produce effetti positivi di rilievo sul mercato del lavoro, effetti che assicurerebbero allo Stato e alla società nel suo complesso un beneficio adeguato per gli investimenti pubblici operati. Non sono esclusi effetti sul medio o lungo periodo, che giustificerebbero un intervento pubblico ma che non hanno potuto essere osservati nel presente studio; essi rimarrebbero però ancora da comprovare.

Raccomandazioni

1) Definizione delle categorie prese di mira

Il fatto che i gruppi con un livello d'istruzione inferiore pratichino meno la formazione continua e che spesso debbano usufruire del sostegno di misure del mercato del lavoro in caso di disoccupazione o di altri trasferimenti sociali dimostra che esiste un gruppo di persone occupate per il quale sarebbero senz'altro giustificate delle misure per rendere la formazione continua più attrattiva. Il sostegno statale

dovrebbe dunque essere diretto a un gruppo molto circoscritto di persone, definito in particolare dal basso livello d'istruzione.

Inoltre il gruppo destinatario di tale sostegno dovrebbe essere circoscritto anche in funzione del reddito. Come dimostra lo studio, il reddito è un fattore sia di ostacolo sia d'incentivazione per la formazione continua tra le persone di bassa istruzione (v. grafico 7). Ciò significa che anche tra le persone con una formazione di base di basso livello il reddito alto riuscirebbe a incrementare in maniera significativa la partecipazione alla formazione continua. Il gruppo destinatario del sostegno statale dovrebbe quindi comporsi di persone con una formazione di base di basso livello e un reddito basso. In questo modo si garantisce l'impiego efficiente dei fondi statali.

2) I buoni: uno strumento adeguato

L'esperimento ha dimostrato chiaramente che gli incentivi finanziari funzionano. Verrebbero così confermate sulla base dello studio le considerazioni teoriche correnti secondo cui gli strumenti di finanziamento indirizzati alla domanda (e in particolar modo il buono) costituiscono la forma più efficace di incentivazione alla formazione continua.

3) Distribuzione intervallata dei buoni

Dall'osservazione emerge chiaramente che le persone che accedono alla formazione continua grazie ai buoni ripetono successivamente attività di formazione continua anche senza un secondo buono. Pertanto la distribuzione dei buoni ogni due o tre anni costituirebbe la via più efficiente. Se si desse diritto a un buono ogni anno aumenterebbe il pericolo che si costituisca un altro gruppo di persone propenso alla formazione continua anche senza sostegno finanziario e per le quali l'intervento statale andrebbe sprecato per l'effetto «peso morto».

4) Libertà di scelta dei contenuti

In considerazione della difficoltà di definire i contenuti «giusti» della formazione continua e dei costi amministrativi che ciò comporterebbe, si dovrebbe mantenere flessibilità nel fissare i contenuti ammessi per le formazioni continue sovvenzionate.

5) Verifica periodica

Anche se i buoni per la formazione continua fossero adottati in via definitiva, l'efficacia e l'efficienza del programma dovrebbero essere periodicamente verificate in maniera scientifica. Infatti, non è escluso che, a causa di cambiamenti nel comportamento degli attori («acquirenti», operatori della formazione continua, datori di lavoro, ecc.), le misure, concepite in maniera ottimale all'inizio del programma, non raggiungano più l'obiettivo voluto.

Bibliografia sull'argomento

Messer, D. & Wolter, S.C. (2009). Money matters – Evidence from a randomized large scale field experiment with vouchers for adult education, CESifo Working Papers: CESifo München.

Wolter, S.C. (2001). Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat, Rüegger Verlag, Chur&Zürich.

Wolter, S.C. et al. (2003). Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung, Trendbericht 7, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau.