

Un incentivo in denaro può spingere gli studenti a non lasciare la scuola?

Gli effetti di una politica adottata nel Regno Unito per contrastare l'abbandono precoce degli studi

L'istruzione è uno strumento fondamentale per accrescere il benessere sia individuale che collettivo di una comunità. Nonostante ciò, il numero di coloro che abbandonano precocemente gli studi resta elevato anche nei Paesi più sviluppati. Un modo per tentare di ridurre l'abbandono precoce consiste nell'offrire un incentivo monetario a studenti che, seppur provenienti da famiglie a basso reddito, decidano di proseguire gli studi dopo la scuola dell'obbligo. Il Governo britannico ci ha provato con il programma Education Maintenance Allowance (EMA), una politica introdotta nel 1999 come progetto pilota su scala ridotta e messa poi a regime nel 2005. Questa nota illustra i risultati del progetto pilota.

L'abbandono precoce degli studi

L'istruzione è un importante fattore di sviluppo economico e sociale. Il conseguimento di titoli di studio elevati (diploma e laurea) è correlato positivamente con ogni indicatore di benessere immaginabile, dalla salute alla soddisfazione per l'occupazione svolta, dalla minore propensione a delinquere alla minore dipendenza dai sistemi di welfare (Hout, 2012; Cipollone e altri, 2012). Nonostante ciò una frazione non banale di studenti lascia la scuola prima di aver appreso le competenze e i titoli necessari ad affermarsi sul mercato del lavoro. Si parla in questi casi di "abbandono precoce degli studi" o di "dispersione scolastica".

MISURARE LA DISPERSIONE SCOLASTICA

Una misura spesso usata per quantificare la dispersione scolastica è la percentuale di

persone con diploma o qualifica professionale nella popolazione fra i 25 e i 34 anni. Chi a 34 anni non ha ancora conseguito un diploma, ha infatti una probabilità minima di conseguirlo oltre quell'età. Nel Regno Unito, ad esempio, questo tasso nel 2006 era del 76%: 5 punti percentuali sotto la media europea di quell'anno e 11 punti sotto gli Stati Uniti. L'Italia, nel 2005, presentava un valore ancora più basso: un misero 64% (e solo il 58% tra la popolazione maschile).

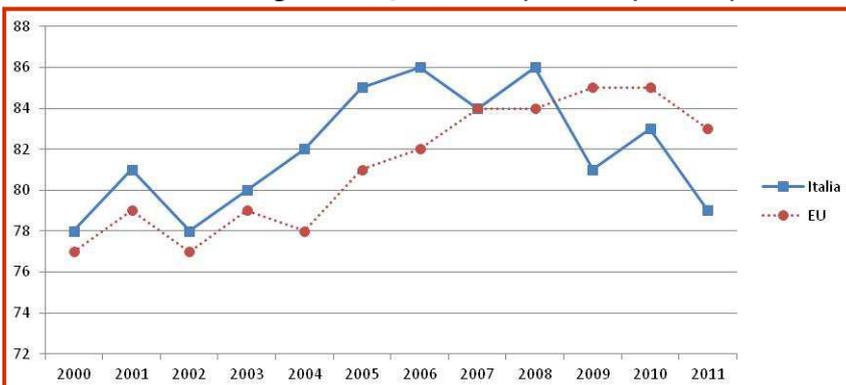
IL PEGGIORAMENTO DEL CASO ITALIANO

Per ottenere un indicatore più sensibile ai mutamenti che avvengono nel breve periodo è sufficiente restringere la fascia di età, ad esempio portandola a 19-22 anni. Per questa fascia il tasso di conseguimento di diploma o qualifica professionale in Italia era nel 2011 del 79%, 5 punti sotto la media europea, frutto di un peggioramento progressivo avvenuto negli ultimi anni (tav. 1).

L'Italia era stata sempre allineata o leggermente sopra la media europea fino al 2008, dopodiché si è avuta una flessione di circa 7 punti percentuali che l'ha riportata ai valori di 10 anni prima. I giovani che mancano all'appello sono quelli che "si sono persi per strada": una volta raggiunto l'obbligo non sono stati in grado di proseguire fino a raggiungere un livello di scolarità ritenuto minimamente adeguato.

"In Italia la percentuale di diplomati tra i 19 e i 22 anni è più bassa della media europea"

Tav. 1 - Percentuale di giovani (19-22) con diploma o qualifica profess.



Fonte: OCSE, 2014

"L'idea è di contrastare l'abbandono precoce degli studi offrendo incentivi monetari ai giovani che hanno appena concluso il ciclo dell'obbligo"

"Il sussidio, che viene erogato solo alle famiglie più povere, è in media di 100 sterline mensili"

COME AFFRONTARE IL PROBLEMA?

La soluzione più ovvia, cioè elevare per legge l'età dell'obbligo scolastico, da sola non basta a ridurre i casi di abbandono precoce. Costringere le persone a restare a scuola fino ad una certa età non implica necessariamente che esse raggiungano un determinato livello di apprendimento. L'età minima per lasciare la scuola è 16 anni nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE, ma i risultati sono molto diversi in termini sia di titoli conseguiti, che di preparazione effettiva.

Esiste inoltre un problema di costo opportunità: la decisione di studiare oltre una certa età comporta (almeno in teoria) la rinuncia a lavorare e dunque ad avere un reddito. Quanto pesa la prospettiva di un man-

cato guadagno (seppur virtuale) nella scelta di non proseguire gli studi oltre l'obbligo scolastico? In altri termini, **quanti deciderebbero di restare a scuola se fosse loro offerto un incentivo economico?**

Nel 1999 il Governo britannico ha tentato di rispondere a queste domande, dando vita ad una politica di **sussidi condizionati alla frequenza scolastica**, rivolta a chi aveva già terminato l'ultimo anno dell'obbligo scolastico e risiedeva in una zona di particolare disagio. Tale politica è stato oggetto di uno studio al fine di valutarne gli effetti [Dearden e al., 2009]. Lo studio è stato affidato ad un consorzio guidato dal **Centre for Research in Social Policy** e di cui faceva parte l'**Institute for Fiscal Studies**.

In cosa consiste l'intervento?

L'intervento si ispira ai *Conditional Cash Transfer (CCT)*, sussidi erogati in alcuni Paesi in via di sviluppo a famiglie povere, a condizione che esse rispettino alcune regole su: frequenza scolastica dei figli, alimentazione, vaccinazioni e altri aspetti legati alla salute. Mentre i CCT sono tipicamente multisettoriali, l'EMA riguarda solo l'istruzione. La condizione per ricevere il sussidio è che lo studente prosegua gli studi dopo l'età dell'obbligo (16 anni), frequentando *con regolarità* qualsiasi tipo di percorso formativo full-time almeno per un anno, fino ad un massimo di 2.

IL SISTEMA DEI SUSSIDI CONDIZIONATI

Ad EMA possono partecipare tutti gli studenti tra i 16 e i 18 anni, residenti in particolari aree, che abbiano completato l'11° anno di istruzione e le cui famiglie abbiano un reddito inferiore alle 30.000 sterline.

Non a tutte le famiglie viene offerto però lo stesso importo. Il sussidio massimo è dato alle famiglie con un reddito inferiore a 13.000 sterline. Per le famiglie con redditi superiori a tale cifra **il sussidio è ridotto progressivamente fino ad azzerarsi del tutto, quando il reddito arriva a 30.000 sterline**. Il sussidio settimanale varia dunque da un massimo di 50 sterline settimanali ad un minimo di 5. Inoltre, alla fine di ogni anno gli studenti possono ricevere 2 bonus *una tantum*, non legati al reddito: uno per aver completato l'anno, l'altro per aver riportato buoni voti.

L'importo *mensile* erogato a chi completa due anni con esito positivo risulta pari in media a circa 100 sterline mensili, un terzo di quanto lo studente sarebbe in grado di guadagnare lavorando a tempo pieno.

In che modo è stato valutato?

La valutazione è stata condotta sfruttando i dati generati dal progetto pilota che ha coinvolto nel 1999 una quindicina di *Local Education Authorities - LEA* (una sorta di Uffici Scolastici Provinciali) tra le 150 presenti sul territorio del Regno Unito.

Le LEA coinvolte nel programma sono stati selezionate in base ad indicatori che permettono di individuare le aree più problematiche sul piano economico e sociale,

come l'alto tasso di povertà, l'elevata disoccupazione e un diffuso drop-out scolastico.

LA STRATEGIA DI CONFRONTO

Per identificare l'effetto del sussidio sulla prosecuzione degli studi è necessario ricostruire ciò che in gergo tecnico si definisce **situazione controfattuale**, ovvero ciò che avrebbero deciso e fatto gli studenti delle aree coinvolte nel programma in assenza di

sussidio. Per ricostruire tale situazione (non osservabile direttamente) i ricercatori hanno guardato a quanto è successo in aree non coinvolte nel programma, che avessero tratti simili (soprattutto in termini di tassi di prosecuzione dopo l'obbligo) e fossero vicine geograficamente alle aree coinvolte. Il confronto tra le aree coinvolte e le aree scelte come "controlli" ha permesso di giungere ad una stima degli effetti.

Per fare in modo che tale confronto avvenisse, per quanto possibile, a parità di condizioni i ricercatori hanno inoltre utilizzato diversi metodi: dall'**abbinamento statistico**, che consiste nel creare artificialmente un gruppo di controllo composto da soggetti più simili possibili ai soggetti sottoposti all'intervento, alla **regressione multipla**, che cerca di quantificare la relazione esistente tra la variabile risultato e un insieme di caratteristiche esplicative, tra le quali l'aver preso parte o meno a EMA. I risultati riportati nelle tavole seguenti fanno riferimento all'applicazione di un particolare modello di regressione multipla chiamato *fully interacted OLS*.

L'intervento funziona?

L'intervento sembra aver prodotto gli effetti desiderati sulle due variabili risultato considerate: (1) la percentuale di giovani che decidono di continuare a studiare full-time per almeno un anno dopo l'obbligo scolastico e (2) la percentuale di giovani che, terminato il primo anno dopo l'obbligo, proseguono nell'anno successivo.

LA SCELTA DOPO L'OBBLIGO SCOLASTICO

La prima variabile di interesse è la scelta fatta dallo studente alla fine del percorso della scuola dell'obbligo. Il giovane può scegliere di continuare a studiare, può andare a lavorare oppure può decidere di non fare nulla di produttivo, comportamento etichettato con il termine NEET, "*not employed, not in education nor training*".

Al primo anno dopo l'obbligo scolastico, il tasso di frequenza a corsi full-time tra i gli studenti del gruppo di controllo è stimato al 64,7%, mentre tra gli studenti soggetti a EMA arriva al 69,2%. Ciò rappresenta un effetto di 4,5 punti percentuali (tav.2).

LE FONTI DEI DATI

I dati usati nella valutazione provengono perlopiù da interviste dirette condotte su qualche migliaia di persone. Questi dati sono stati poi integrati con informazioni di natura amministrativa.

Le interviste iniziali di baseline sono state condotte di persona (*face-to-face*) con gli studenti e le loro famiglie. Si tratta di interviste lunghe e dettagliate in quanto sono servite a rilevare informazioni su una serie di caratteristiche pre-intervento. Le interviste successive (follow-up) sono state condotte ogni anno per telefono, solo con gli studenti, in quanto avevano lo scopo di rilevare soltanto dati sulle variabili risultato considerate.

Il confronto tra le caratteristiche pre-intervento degli studenti residenti nelle LEA coinvolte dal programma e nelle LEA di controllo evidenzia come i 2 gruppi siano molto simili con una situazione di deprivazione leggermente maggiore nelle LEA coinvolte in EMA. Nella stima degli effetti viene perciò utilizzato un sistema di pesi per tenere conto di queste differenze, in modo tale da non produrre stime distorte.

Si tratta di un risultato molto robusto rispetto al modello econometrico usato.

Nel loro studio i ricercatori cercano inoltre di capire se EMA produce effetti diversi rispetto al genere. Ciò che emerge è una lieve differenza a favore dei maschi, sui quali si registra un effetto di 5 punti, contro un effetto di 4 punti per le femmine. Le ragazze tuttavia si collocano su livelli più alti anche senza il programma (67,9%) e raggiungono il 72% grazie ad EMA. Per le ragazze l'incremento percentuale indotto da EMA - dato dal rapporto tra l'effetto

Tav. 2 - Gli effetti sulla scelta compiuta dopo l'ultimo anno dell'obbligo

Scelta compiuta	Valore stimato nei controlli	Effetto di EMA
Continuare a studiare	64,7%	+4,5*
Andare a lavorare	17,9%	-1,5
Diventare un NEET	17,5%	-3*
Studenti full-time	61,4%	+5*
Studentesse full-time	67,9%	+4*

* Differenze statisticamente significative

"Per valutare gli effetti della politica sono stati impiegati diversi metodi statistici"

"I sussidi condizionati incentivano a proseguire gli studi"

Tav. 3 - Gli effetti sul numero di anni dopo la scuola dell'obbligo

Numero di anni	Valore stimato nei controlli	Effetto di EMA
Studiare 2 anni	54,3%	+6,7*
Studiare 1 anno	17,7%	-1,7
Fermarsi all'obbligo	28%	-5*
Ragazzi che studiano 2 anni	51,2%	+7,4*
Ragazze che studiano 2 anni	57,3%	+5,9*

* Differenze statisticamente significative

"Aumenta di quasi 7 punti la percentuale di coloro che proseguono gli studi per 2 anni dopo la scuola dell'obbligo"

stimato e il valore che si sarebbe osservato in assenza del programma - è perciò inferiore al 6%, mentre per i ragazzi tale incremento supera l'8%.

IL NUMERO DI ANNI DOPO L'OBBLIGO

Per determinare l'efficacia del programma è rilevante stabilire se lo studente continua a studiare per 2 anni dopo l'obbligo oppure se ci prova solo per un anno. L'obiettivo principale di EMA era infatti di indurre gli studenti a terminare il 13° anno di istruzione, che rappresenta la condizione per accedere all'istruzione terziaria.

Anche su questa variabile il programma ha prodotto l'effetto sperato. La presenza

di EMA aumenta di 6.7 punti la percentuale di studenti che prosegue gli studi per 2 anni (tav. 3). Al contempo si riduce di 5 punti la percentuale di coloro che smettono subito dopo la conclusione dell'obbligo: tale valore passa dal 28% al 23%. La riduzione della percentuale di coloro che proseguono solo per un anno è invece marginale.

L'effetto differenziale per genere è molto simile a quello osservato per la variabile risultato precedente. Sui ragazzi si registra un effetto di 7.4 punti contro un effetto di 5.9 punti registrato sulle ragazze. Anche in questo caso però le ragazze mostrano valori più alti in assenza di programma: 57,3 contro il 51,2 dei ragazzi. L'incremento percentuale indotto da EMA sulle ragazze (+10 %) è dunque inferiore a quello stimato per i ragazzi (+15%). Seppur di poco, EMA mostra di avere un'efficacia maggiore sui ragazzi rispetto alle ragazze.

Quali conclusioni trarre dallo studio?

- Lo studio ha mostrato che i *Conditional Cash Transfers* (CCT) possono costituire una politica efficace anche nei Paesi più sviluppati, a patto di mettere bene a fuoco il problema sul quale si interviene.
- E' comunque sempre conveniente testare prima l'efficacia di un programma di questo tipo su scala ridotta e successivamente passare ad una sua generalizzazione a livello nazionale.
- Valutare un progetto pilota non significa necessariamente sottoporlo ad una sperimentazione con gruppo di controllo ran-

domizzato. In ogni caso per avere risultati robusti occorre raccogliere molti dati ed investire le risorse necessarie per farlo. I costi di rilevazione, dettati dalla necessità di intervistare *face to face* migliaia di persone, hanno certamente costituito una parte rilevante delle spese del progetto pilota.

- Modificare i comportamenti mediante la concessione di incentivi monetari è comunque difficile. A fronte di sussidi piuttosto generosi EMA riesce a spostare solo di pochi punti la percentuale di coloro che proseguono la scuola dopo l'obbligo.

Riferimenti bibliografici

- Dearden L., Emmerson C., Frayne C. e Meghir C., *Conditional Cash Transfers and School Dropout Rates*, Journal of Human Resources, Volume 44, Number 4, pp. 827-857, 2009
- Cipollone, P. Montanaro P. e Sestito P., *Il capitale umano per la crescita economica: possibili percorsi di miglioramento del sistema d'istruzione in Italia*. Occasional Papers n. 122 della Banca d'Italia, aprile 2012
- Hout M., *Social and Economic Returns to College Education in the United States*, Annual Review of Sociology, Vol. 38, pp. 379-400, 2012

La presente nota è stata redatta da Barbara Romano (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).