
4. CONCLUSIONI

4.1 I modelli di finanziamento individuale della formazione

L'analisi dei dispositivi di sostegno all'accesso individuale alla formazione adottati nei Paesi Europei consente di individuare diversi modelli di sostegno pubblico e diversi tassi di partecipazione degli adulti alla formazione. I dispositivi più diffusi sono i voucher formativi, nello specifico i "quasi-voucher" (Austria, Belgio, Francia), gli *individual learning accounts* (regione delle Fiandre in Belgio, i Paesi Bassi, il Regno Unito e la Regione Basca in Spagna), i sussidi diretti (Danimarca e Svezia) e i congedi formativi (presenti in tutti, o quasi, i Paesi UE15).

I tassi di utilizzo di questi dispositivi sono differenziati anche per effetto delle diverse regole di accesso previste nei Paesi Europei, ma in generale, si osserva che, in tutta Europa, rimane relativamente scarso l'accesso da parte di coloro che tradizionalmente sono sotto-rappresentati nella formazione: le persone meno istruite e qualificate, i non occupati, gli occupati temporanei, gli over 50.

La tabella 4.1, come mostrato da un rapporto dell'OECD (2003b) riassume i principali vincoli nell'accesso alla formazione da parte dei gruppi svantaggiati e i dispositivi di co-finanziamento adottati dai Paesi Europei per sostenere la partecipazione di tali gruppi alle iniziative formative.

Tabella 4.1. Barriere alla formazione e schemi di co-finanziamento dei gruppi svantaggiati

Gruppi svantaggiati	Principali barriere alla formazione		Schemi di co-finanziamento
Lavoratori anziani, lavoratori poco istruiti	Scarsa domanda a parità di offerta dei datori di lavoro o in presenza di offerta più elevata		<ul style="list-style-type: none"> - Incentivi per i datori e di lavoro (detrazioni di imposta, clausole di recupero) - Solo i lavoratori poco istruiti e a basso reddito: incentivi alla domanda rendendo meno rigido l'accesso al credito (schemi di prestito, ILA, clausole di recupero)
Donne, immigrati, lavoratori a bassa alfabetizzazione, lavoratori part-time involontari, lavoratori temporanei	Bassa offerta dei datori di lavoro a parità di domanda o in presenza di domanda più elevata	Bassa offerta a causa delle caratteristiche individuali	<ul style="list-style-type: none"> - Vincoli individuali di accesso al credito meno stringenti (schemi di prestito, ILA, clausole di recupero) - Vincoli individuali di tempo meno stringenti (time accounts, congedi formativi) - Condivisione dei costi più efficiente (clausole di recupero)
Lavoratori delle piccole imprese, dei settori a basso contenuto tecnologico e/o dei settori con molte imprese		Bassa offerta a causa delle caratteristiche di impresa	<ul style="list-style-type: none"> - Vincoli individuali di accesso al credito meno stringenti (schemi di prestito, ILA, clausole di recupero) - Incentivi ai datori di lavoro (detrazioni fiscali, clausole di recupero)
Lavoratori a basso livello di alfabetizzazione con basse qualifiche	Bassa domanda e bassa offerta dei datori di lavoro		Schemi di autorizzazione (ILA)

Fonte: OECD 2003b, tab.5.5 pag.257

I Paesi scandinavi sono quelli che presentano i maggiori tassi di partecipazione alla formazione continua e permanente, sia degli occupati che dei disoccupati e degli inattivi; sono elevati, rispetto alla media europea, anche i tassi di partecipazione di individui che di solito sono meno coinvolti in attività formative, come gli over 50, le persone con bassi titoli di studio, le donne. Questi risultati sono largamente riconducibili all'elevata spesa pubblica nella formazione (che, nel 2003, aveva raggiunto il 33,8% e il 37,5% delle spese in politiche attive del lavoro, rispettivamente, in Danimarca e in Svezia) e alla diffusione di dispositivi (i sussidi) che coprono tutti i costi della formazione (sia diretti che indiretti) e che, attraverso i congedi formativi, riducono anche l'altro importante vincolo alla formazione, dato dalla mancanza di tempo. Anche la maggiore domanda di formazione sia da parte degli individui che delle imprese contribuisce a spiegare gli elevati tassi di partecipazione. In questi paesi è anche rilevante l'intervento delle imprese, che in

alcuni casi (vedi il caso Skandia) introducono dei sussidi / voucher co-finanziati da impresa e lavoratori.

Anche nei *Paesi Anglo-sassoni*, la partecipazione alla formazione continua è più elevata della media europea, ma coinvolge relativamente di meno gli inattivi e le persone con bassi titoli di studio. In questi paesi, e soprattutto in Gran Bretagna, l'approccio è basato sul principio generale che nessuno meglio degli interessati conosce i propri fabbisogni di formazione e che il finanziamento dell'investimento in formazione deve essere ripartito. Il dispositivo che più ha rappresentato i vantaggi e i limiti di questo approccio è stato quello degli *individual learning accounts (ILA)*, un meccanismo di co-finanziamento che prevede il coinvolgimento dell'individuo, del governo e, su base volontaria, del datore di lavoro, e la possibilità per gli individui di scegliere liberamente dove e come formarsi. Allo scopo di stimolare la concorrenza nel mercato della formazione non sono, infatti, stati previsti meccanismi di controllo dell'offerta formativa. Se da un lato, ciò ha portato all'ingresso di nuovi soggetti erogatori privati sul mercato, dall'altro lato, il mancato controllo della qualità, ha causato un impoverimento dell'offerta formativa, al di sotto dei livelli standard minimi. Gli ILA, inoltre, non prevedendo meccanismi incentivanti specifici per i meno qualificati, non hanno consentito di accrescere la partecipazione alla formazione delle categorie più vulnerabili sul mercato del lavoro. Tutti questi problemi, unitamente ai casi di frode, hanno portato alla chiusura del programma dopo un anno di sperimentazione. Le lezioni degli ILA sono state però internalizzate nella realizzazione degli EMA (*Educational Maintenance Allowances*), dispositivi che prevedono il pagamento di piccoli sussidi ai ragazzi che hanno abbandonato gli studi e che sono disposti a tornare a scuola per ottenere il titolo di studio. Questo dispositivo ha avuto risultati molto soddisfacenti, grazie ad un disegno che prevedeva sostegni differenziati a seconda delle esigenze e delle caratteristiche individuali, la condizione di essere iscritto a corsi validati in istituti accreditati, la creazione di un sistema di controllo e monitoraggio delle domande di partecipazione e di una rete di consulenti che hanno aiutato i ragazzi a presentare la domanda di partecipazione, ad accedere ai corsi e li hanno seguiti nel percorso formativo.

Nei *Paesi Continentali*, in cui il ruolo della contrattazione collettiva e aziendale è elevato, si prevede in genere un ampio ricorso a dispositivi di co-finanziamento (da parte del governo, da un lato, e dell'individuo o del datore di lavoro dall'altro) per l'accesso individuale alla formazione (voucher formativi, ILA, congedi formativi). Si

tratta di dispositivi che in genere richiedono il cofinanziamento delle imprese, più che degli individui, e sono, quindi, rivolti soprattutto agli occupati più giovani e con titoli di studio elevati, mentre è relativamente bassa la partecipazione alla formazione degli over-50 e delle persone con bassi titoli di studio. Interventi specifici a finanziamento pubblico per le fasce più deboli (disoccupati, donne e minoranze etniche) sono in genere i *voucher formativi* (in Austria e in Francia), l'*ARAF – Aide à la reprise d'activité des femmes* (in Francia), gli *Individual Learning and Development Account – ILDA* (nelle Fiandre in Belgio), gli *Individual Learning Account (ILA)* nei Paesi Bassi.

I *Paesi Mediterranei* presentano i più bassi tassi di partecipazione degli adulti alla formazione, sia per il minore investimento delle imprese che per la scarsa diffusione di politiche mirate alla formazione continua e la scarsa domanda di formazione dell'offerta di lavoro (a sua volta legata ai bassi livelli di istruzione). La formazione per gli adulti riguarda in questi paesi soprattutto i disoccupati ed è finanziata in larga misura con il FSE. La sperimentazione dei dispositivi di finanziamento individuale della formazione è appena iniziata. A parte le esperienze regionali dei voucher formativi e di servizio realizzate in Italia, si segnala la sperimentazione di alcuni progetti pilota di Individual Learning Accounts (ILA) nella regione Basca, rivolti a occupati, inoccupati, donne e fasce deboli e destinati a promuovere l'aggiornamento di competenze in tema di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e la presenza in Portogallo di iniziative individuali come mezzo per accedere alla formazione per promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita tra i lavoratori e i disoccupati.

4.2 Le lezioni apprese dal confronto internazionale

Il confronto europeo, oltre ad offrire un quadro dei dispositivi utilizzati nei diversi paesi per incentivare l'investimento individuale in formazione, consente di trarre alcune prime indicazioni sull'efficacia dei diversi strumenti adottati.

Ci sono ragioni di *equità* (non tutti hanno uguale accesso alla formazione continua) e di *efficienza* (l'investimento in formazione continua è inferiore al livello socialmente desiderabile) che spiegano l'intervento pubblico nel sostegno all'investimento in formazione di imprese e lavoratori. Le ragioni di equità sono alla base dei dispositivi di sostegno diretti agli individui, che solitamente prevedono meccanismi mirati a coloro che, in assenza di sostegno pubblico, non avrebbero accesso alla formazione, per carenza di offerta o per carenza di domanda legata a

vincoli finanziari e/o temporali, oppure alla scarsa consapevolezza dell'importanza della formazione per migliorare le proprie opportunità occupazionali. Si tratta in particolare delle persone con bassi titoli di studio e basse qualifiche, degli adulti avanti nell'età, dei disoccupati e delle donne, ma anche degli occupati con contratti di lavoro temporanei o a tempo ridotto. Individui per cui la formazione presenta costi più elevati e benefici ridotti per le maggiori difficoltà di apprendimento, le minori opportunità lavorative e le maggiori difficoltà di trovare le risorse finanziarie e il tempo, oltre che i percorsi formativi più adatti.

Il FSE è stato un importante strumento di sostegno finanziario per questi dispositivi, soprattutto nei paesi dell'Europa meridionale.

Le esigenze di articolazione degli incentivi individuali all'investimento in formazione continua, insieme alle necessità di contenimento della spesa pubblica e di attenzione agli aspetti di efficienza del sistema dell'offerta formativa, hanno portato negli ultimi cinque anni nei paesi europei all'introduzione e all'articolazione di nuovi strumenti rivolti agli individui e ad una maggiore diffusione di schemi che prevedono il co-finanziamento individuale.

Gli schemi di co-finanziamento e quelli che lasciano un'elevata libertà di scelta agli individui sul tipo di formazione da acquisire, dovrebbero anche accrescere la concorrenza e l'articolazione dell'offerta formativa e consentire un migliore "match" tra le esigenze della domanda e le opportunità formative offerte, senza gravare troppo sul bilancio pubblico. La compartecipazione degli individui alla spesa per formazione, dovrebbe inoltre incentivare una maggiore motivazione e una scelta oculata del tipo di formazione a cui accedere.

Le esperienze europee, che vengono presentate nel rapporto, mostrano che i dispositivi che più sembrano coinvolgere gli individui "svantaggiati" sono i voucher formativi, i conti di risparmio e i sussidi monetari, mentre i prestiti, i congedi formativi e le detrazioni fiscali sono più utilizzati dagli individui più qualificati e istruiti.

Dall'esperienza europea emerge anche che, per aumentare la partecipazione alla formazione degli individui meno istruiti e meno qualificati, indipendentemente dal tipo di strumento utilizzato, è necessario prevedere:

- una diversificazione del sostegno in funzione delle condizioni individuali (targeting);

-
- misure specifiche di informazione, accompagnamento e consulenza per l'utenza più debole e aiuti su vincolo temporale (come il tutoraggio previsto dagli EMA inglesi);
 - misure che tengono conto anche di vincoli di tempo (come i voucher di conciliazione per le donne previsti in Francia, quali l'*ARAF - Aide à la reprise d'activité des femmes*, e i congedi formativi e l'Anno Sabbatico in Svezia). Queste forme di accompagnamento potrebbero essere integrate con i servizi di orientamento nell'ambito dei servizi per l'impiego;
 - sistemi di accreditamento e controllo della qualità dell'offerta formativa per consentire una effettiva "scelta" ed evitare le frodi (come mostra l'esperienza fallimentare degli ILA inglesi);
 - sistemi di riconoscimento dei titoli/qualifiche ottenuti, per consentire la "riconoscibilità e la portabilità" della formazione ricevuta e incentivare il co-finanziamento individuale;
 - sistemi di monitoraggio e valutazione che consentano di migliorare il disegno degli interventi e la loro efficacia.

Va inoltre considerato che nei paesi dove è maggiore la partecipazione degli adulti alla formazione (paesi scandinavi e Regno Unito), sono state create delle Agenzie e/o Istituzioni apposite per il lifelong learning che indirizzano, coordinano e monitorano le politiche di formazione degli adulti.