

La Ricerca di un nuovo apprendistato: i modelli di finanziamento nel Regno Unito

L'apprendistato è diventato nel Regno Unito un significativo punto di riferimento per combattere il preoccupante deficit di competenze nel mercato del lavoro e per sviluppare un processo di avvicinamento virtuoso al lavoro tramite la formazione. Di conseguenza i governi britannici hanno avviato diversi processi di riforma per modernizzare l'apprendistato e renderlo uno strumento efficace.

La storia dell'apprendistato nel Regno Unito è radicata nell'età delle gilde medievali e si sviluppa costantemente fino alla rivoluzione industriale. Con lo Statute of Artificers (1561), con l'Health and Morals of Apprentices Act (1802), con i Factory and Workshop Acts (1878-1895) una forma di apprendistato "pre-moderno" si è diffuso nel paese, anche se è stata criticata per essere esclusivamente legata al lavoro maschile, troppo poco orientata ai risultati ed eccessivamente statica per creare nuova occupazione.

Alla sua forma "moderna" - dopo il Modern Apprenticeship Act del 1994 - l'apprendistato giunge grazie ai governi Conservatore e Laburista che mettono in campo diverse politiche orientate a rendere l'apprendistato una vera e propria priorità. I

Conservatori si sono focalizzati soprattutto su come l'apprendistato potesse far acquisire competenze più elevate (dal Livello 3 in poi del Competence Qualification, Functional Skills), mentre i Labouristi si sono concentrati sull'aumento di giovani apprendisti nel Paese (anche di Livello 2). Se dunque i Conservatori hanno puntato sull'innalzamento della qualità dell'apprendistato, i Laburisti sull'innalzamento della quantità di apprendisti.

La conciliazione di questi obiettivi apparentemente inconciliabili è stata possibile con politiche di diffusione dell'apprendistato tra gli adulti e, nel frattempo, di miglioramento dell'offerta di apprendistato rivolta ai più giovani. Grazie a queste riforme lo strumento dell'apprendistato è diventato sempre più flessibile e capace di rappresentare un "accordo per la formazione" di tipo trilaterale (apprendista, provider, datore) che attualmente coinvolge il 13% della forza-lavoro inglese.

Gli apprendistati sono rapporti di lavoro retribuito in cui lavoro e formazione sono

La Ricerca di un nuovo apprendistato: i modelli di finanziamento nel Regno Unito

integrati. In conformità con l'Employment Rights Act (1996) un contratto di apprendistato deve essere firmato tra l'apprendista e il datore di lavoro. In questo senso l'accordo deve indicare chiaramente il tipo di mansioni da svolgere e il percorso di formazione al lavoro in modo tale che possa essere certificato dall'Alliance Skills Councils che ne attesta il completamento.

Con l'Apprenticeships, Skills Children and Learning Act (2009) si è stabilito che gli apprendisti hanno diritto a ricevere il salario minimo nazionale che ammonta a 2,68 Sterline all'ora. Gli apprendisti over-19 riceveranno il salario minimo nazionale applicabile alla loro età dopo aver completato un anno del loro apprendistato. Il governo e il datore di lavoro condividono il costo della formazione che varia con l'età dell'apprendista.

Il governo contribuisce al 100% dei costi di formazione se l'apprendista è di età compresa tra 16-18 anni, il 50% dei costi di formazione se l'apprendista è di età compresa tra 19-24 anni e fino al 50% dei costi di formazione se l'apprendista è di età superiore a 25. In tal modo il governo britannico affida la competenza al Department for Education (DfE) e al Department of Business, Innovation and Skills (BIS), rispettivamente, se l'apprendista è under-19 e se l'apprendista è over-19. Il governo ha inoltre progettato una borsa di apprendistato per i datori di lavoro tra 16 a 24 anni. Questo incentivo nasce soprattutto per attirare le piccole imprese ad assumere giovani apprendisti. In questo caso, saranno pagati i datori di lavoro £ 1.500 per apprendista in base a criteri appositamente stabiliti.

Su questa scia, **il Governo ha istituito, a partire dal 1 agosto 2013, un Advanced Learning Loans per gli apprendisti over-24 e per gli studenti che si trovano in un percorso di formazione-lavoro (di Livello 3 e Livello 4) e tirocini per competenze di livello avanzato.** Va altresì menzionato il ruolo che giocano le Agenzie per l'Apprendistato (ATAs). L'ATA agisce come datore di lavoro dell'apprendista e si occupa del suo placement presso un datore ospitante che, a sua volta, paga all'ATAs una quota per i servizi dell'apprendista. Per beneficiare di tutte le opportunità finora riassunte a tutti gli apprendisti è richiesto di svolgere almeno 12 mesi di apprendistato con 280 ore annuali di formazione guidata, in accordo con lo Statement on Apprenticeship Quality pubblicato dal NAS (National Apprenticeship Service). È altresì richiesto di svolgere specifici percorsi per gli apprendisti che ancora non hanno acquisito il Livello 2 in Inglese e Matematica.

La Ricerca di un nuovo apprendistato: i modelli di finanziamento nel Regno Unito

Le informazioni del BIS indicano un generale incremento nel numero di apprendisti che si è consolidato negli anni. Per esempio in Inghilterra c'è stato un +14% di nuovi apprendisti nel 2011/12 rispetto al 2009/10. L'incremento arriva addirittura al 210% se si fa riferimento agli apprendisti nel 2002/03. Sempre il BIS ha rilevato che nel 2012/13 il 45% di nuovi apprendisti erano persone tra con oltre 25 anni (nel 2009/10 erano il 18%). C'è stato invece un decremento dei nuovi apprendisti under 19 (dal 42% del 2009 al 25% del 2012) e dei nuovi apprendisti tra 19-24 anni (dal 41% del 2009 al 31% del 2012). I dati indicano inoltre le differenze di livello dell'apprendistato nel tempo. Secondo il report BIS del 2011/12 gli apprendistati di livello più alto (Higher Apprenticeship, livello 4) hanno rappresentato soltanto l'1% del totale, mentre gli apprendistati di livello 3 "Advanced" il 36%. La maggior parte degli apprendistati è stato di livello "Intermediate" (livello 2 del Competence Qualification, Functional Skills). **Le statistiche sul coinvolgimento dei datori di lavoro nei percorsi di apprendistato rilevano una partecipazione ancora troppo bassa nell'impiego di apprendisti.** Le informazioni fornite dal Centre for Economic Performance (CEP) indicano che solo il 10% dei datori di lavoro ha formato apprendisti. Sulla stessa scia, solo l'11% dei datori di lavoro ha apportato un contributo finanziario diretto all'apprendistato finanziando i provider della formazione. Pertanto, nonostante gli sforzi fatti e la sua lunga storia, il sistema di apprendistato nel Regno Unito sembra disfunzionale per raggiungere gli ambiziosi obiettivi attesi dal governo: da una parte troppo pochi i giovani intraprendono un percorso di apprendistato, dall'altra parte il livello di competenze acquisite è ancora troppo basso.

Appare piuttosto evidente che gli incentivi nati per incoraggiare i datori di lavoro a impegnarsi con apprendistato non abbiano sortito effetto. Così ha sostenuto il Centre for Economic Performance che ha sottolineato come il coinvolgimento eccessivo del governo e delle agenzie private sia stato una delle cause principali del fallimento delle riforme sull'apprendistato. Ci sono state troppe sovrapposizioni e ed eccessivi passaggi burocratici per una parte sostanziale dei finanziamenti pubblici che di fatto non hanno sortito effetto tra i datori di lavoro. Ne è nata, di conseguenza, una rinnovata necessità da parte del governo nel cercare un nuovo modello di finanziamento più incentivante per i datori di lavoro in modo che l'apprendistato potesse essere rivitalizzato.

Nel giugno 2012, il Department of Business, Innovation and Skills e il Department for Education hanno incaricato Doug Richard (un imprenditore californiano stabilitosi in Inghilterra e specializzato

La Ricerca di un nuovo apprendistato: i modelli di finanziamento nel Regno Unito

nel trasferimento tecnologico) di tracciare le linee per una riforma dell'apprendistato in il Regno Unito (stabilendo ciò che un apprendistato dovrebbe essere e come gli apprendisti possono soddisfare le esigenze di un'economia in rapido cambiamento), e, più in particolare, su un nuovo modello di finanziamento pubblico dell'apprendistato. Ne è nata nel marzo 2013 la c.d. **Richard Review che fa perno essenzialmente su due aspetti: maggiore autonomia e maggiore responsabilità sia per il datore di lavoro che per l'apprendista.**

Al centro dei principi proposti da Doug Richard si mette in rilievo la necessità che la gestione dell'apprendistato sia posta più saldamente nelle mani dei datori di lavoro e che tutti gli apprendistati debbano rigorosamente rispondere ai fabbisogni produttivi delle imprese. L'obiettivo di Richard è infatti costruire un modello di apprendistato che crei valore ed effettiva crescita per le imprese e per i giovani.

Una *vision* di questo tipo si lega direttamente alla modalità con cui gli apprendistati sono finanziati dal governo, facendo emergere i seguenti ulteriori principi che la consultazione riporta:

- 1) **Il datore di lavoro è il “customer” (cliente) dell'apprendistato:** si tratta di un concetto che pone l'accento sulla capacità e necessità degli imprenditori di comunicare e manifestare le proprie esigenze produttive, diventando coloro che orientano (il testo ufficiale parla di “control”) i finanziamenti pubblici per l'apprendistato;
- 2) **Il datore di lavoro è il “co-invester” dell'apprendistato:** egli deve permettere all'apprendista di raggiungere elevati standard di competenze e quindi occuparsi della sua gestione e della sua retribuzione, anche per attività formative che si svolgono fuori dal luogo di lavoro. Il contributo finanziario pubblico sarà diretto al datore di lavoro per incentivarlo a fornire all'apprendista una formazione di alta qualità;
- 3) **Non c'è uno specifico “costo di formazione” fissato dal governo:** il costo della formazione è dunque liberato dal “controllo” del governo. Esso non è stabilito “dall'alto” per via pubblica, ma è determinato dal lavoratore e dal datore tramite una negoziazione. Questa scelta è dichiaratamente orientata verso una priorità: la miglior formazione possibile per l'apprendista. Il governo, a sua volta, dovrà trovare una proporzione sul costo formativo, stabilendo un massimo per ciascun apprendista, che dipende dai singoli settori produttivi;
- 4) **Finanziamento pubblico “on result”:** il contributo del governo è legato al raggiungimento

La Ricerca di un nuovo apprendistato: i modelli di finanziamento nel Regno Unito

della formazione prevista dall'apprendistato, che sarà valutata da un apposito organismo autorizzato. Questa previsione è rivolta soprattutto ai datori di lavoro, affinché garantiscano. Ciò fornisce forti incentivi per i datori di lavoro per garantire che gli individui acquisiscano la miglior formazione possibile.

Sulla base dei principi proposti da Richard nel luglio del 2013 il Governo inglese ha avviato una consultazione per la riforma del finanziamento pubblico dell'apprendistato. L'obiettivo dichiarato era diffondere ulteriormente l'apprendistato tra i giovani inglesi e, nel contempo, rispondere alle necessità produttive e di innovazione delle imprese. Per questa ragione il Department for Business, Innovation and Skills ha lanciato una **Consultation on Funding Reform for Apprenticeships in England** a cui hanno risposto la maggior parte dei "providers" di apprendistato nel Regno Unito, alimentando un dibattito che ha coinvolto larghe fasce produttive e lavorative del paese. Va ricordato che per "providers" si intendono i "fornitori" di formazione e i centri di formazione (soprattutto privati). Le consultazioni si sono chiuse il 1° ottobre 2013 e ne sono emersi 2 principali risultati:

- 1) Il datore del lavoro e l'aspirante apprendista sono gli unici a negoziare il contenuto e la retribuzione dell'apprendistato (fatti salvi alcuni limiti generali).
- 2) Il governo dovrebbe finanziare una parte di questa retribuzione, fino ad un importo massimo per studente. A seconda delle caratteristiche del datore di lavoro e dell'apprendista, il governo può anche approvare un contributo maggiore per studente. A determinarlo sarà la relazione con i risultati formativi e con l'effettivo conseguimento di valore per l'impresa.

La Richard Review ha introdotto, anche se ancora non definitivamente, un cambiamento radicale rispetto all'attuale sistema di finanziamento dell'apprendistato inglese.

Attualmente infatti, il contributo pubblico per le spese di formazione è imposto dal Funding Agency Skills. Il contributo è, in via principale, versato direttamente ai "providers" (centri di formazione) come coloro che hanno la responsabilità formativa per l'apprendistato. Le imprese non ricevono direttamente finanziamenti, salvo che non siano grandi imprese appositamente registrate e accreditate dalla Funding Agency Skills. Per quanto riguarda la ripartizione dei fondi, il governo dà, a prescindere dai risultati, un contributo più elevato per gli apprendisti di età compresa tra i 16 e 18 anni (con copertura massima del 100% dei costi) rispetto a quelli di età compresa tra 19 e 25 (con copertura massima fino al 50% dei costi). Per gli apprendisti over 25 attualmente è il datore di

La Ricerca di un nuovo apprendistato: i modelli di finanziamento nel Regno Unito

lavoro che versa direttamente un contributo finanziario al “provider” della formazione per tutte le spese di formazione necessarie. Tale circostanza tuttavia, come è sottolineato dalla consultazione, disincentiva il datore di lavoro che non è portato a richiedere un’alta qualità della formazione dell’apprendista, ma di contenerne i costi il più possibile.

La consultazione del Department of Education ha delineato tre modelli pratici per la distribuzione dei finanziamenti pubblici per l’apprendistato:

1) pagamento diretto dal datore al provider (**Direct Payment Model**): il governo paga il datore di lavoro direttamente sul suo conto bancario e monitora l’apprendistato grazie ad un nuovo sistema online;

2) sgravi fiscali per il datore che a sua volta pagherà il provider (**PAYE Payment Model**): il PAYE (pay-as-you-earn tax) è la tassa sulla retribuzione che il governo, in caso di apprendistato, rimborserà al datore di lavoro;

3) pagamento diretto per il provider (**Provider Payment Model**): i datori di lavoro pagano l’ente di formazione scelto (provider) fino a copertura massima del loro contributo al costo della formazione. I providers possono poi chiedere il resto del finanziamento direttamente al governo.

I tre modelli pratici hanno in comune tre passaggi essenziali: *registration, training, assessment* (registrazione, formazione, valutazione) che sono le tre colonne su cui si sviluppano tutte le innovazioni della Review sul sistema di apprendistato.

Registration

La registrazione è intesa come una procedura per riconoscere nell’aspirante apprendista i requisiti che giustificano il finanziamento pubblico. È necessario nella registrazione che il datore di lavoro, a cui si è rivolto l’apprendista, specifichi l’età di quest’ultimo e lo specifico settore industriale in cui inserirlo. Dati tali requisiti, un ufficio pubblico si occuperà di calcolare quanta parte della formazione potrà essere finanziata dal contributo pubblico (facendo leva sul costo massimo stabilito per ciascun settore). Successivamente il datore riceverà riscontro su quanta parte del costo di formazione sarà finanziata con fondi pubblici.

La Ricerca di un nuovo apprendistato: i modelli di finanziamento nel Regno Unito

Training

La tipologia di formazione dell'apprendistato sarà decisa dal datore di lavoro assieme al centro di formazione e all'apprendista stesso. La formazione dovrà essere orientata agli standard del settore produttivo, sui quali sarà concordato il costo (il documento parla di "price") di ciascun apprendistato. Il governo sottolinea l'importanza di un sistema trasparente che faccia circolare le informazioni sugli standard produttivi e sulla qualità e specificità di ciascun centro di formazione e sia sottoposto ai registri di controllo dell'Ofsted (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*). Il rapporto tra il datore di lavoro e il centro di formazione è considerato un "rapporto di fornitura": quando inizia l'apprendistato il datore paga il prezzo pattuito al provider e, una volta registrato questo pagamento, può procedere alla richiesta dell'incentivo pubblico previamente determinato in fase di registrazione.

Assessment

La valutazione dell'apprendistato avverrà dopo un periodo di durata minima dello stesso (definito della negoziazione delle parti) a cura di un apposito organismo pubblico e mediante specifici report messi a punto dal datore e dal provider. La valutazione sarà lo strumento finale per accertare i risultati del percorso formativo e la "padronanza" delle competenze di un determinato settore. È previsto che la valutazione sia un processo continuato durante il percorso di apprendistato, in modo che l'apprendista possa avere fiducia in questo strumento che ha il compito di misurare le sue competenze. Il finanziamento pubblico si concretizzerà soltanto qualora si possa dimostrare che l'apprendista abbia acquisito effettivamente le competenze previste. Qualora così non fosse, sarà possibile per l'apprendista continuare il suo percorso formativo andando a rinegoziare gli standard con il datore e il centro di formazione.

Nel dicembre 2013 il Cancelliere inglese George Osborne ha annunciato, presentando l'Autumn Statement, che il nuovo modello di finanziamento userà il sistema dell'Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) per permettere di finanziare direttamente i datori di lavoro (orientandosi dunque il modello 1 e 2 riportato in precedenza). Ne è seguita un'ulteriore consultazione generale che si chiuderà il 1° di maggio.

Dare i datori di lavoro controllo diretto sul finanziamento della formazione esterna e la

La Ricerca di un nuovo apprendistato: i modelli di finanziamento nel Regno Unito

valutazione dei loro apprendisti è ritenuta la strada giusta per migliorare qualitativamente e quantitativamente l'apprendistato nel Regno Unito. Basandosi sui risultati della consultazione del 2013 e sulla scorta dei principi di finanziamento dell'Autumn Statement il Governo si sta orientando sul modello PAYE o su un modello di "credito per l'apprendistato" per le imprese.

L'obiettivo dichiarato del Governo è dare corso al nuovo finanziamento pubblico dell'apprendistato nell'anno scolastico 2014/2015. Nel frattempo **è già evidente come il processo di riforma in corso nel Regno Unito rappresenti un esempio di come stia diventando sempre più rilevante il ruolo della formazione all'interno del mercato del lavoro.** Tale processo si caratterizza per il riconoscimento di una sorta di "diritto della produzione" che si concretizza nell'attenzione sempre maggiore alle imprese e al loro contributo nello sviluppo complessivo del capitale umano di un paese.

Alfonso Balsamo

@Alfonso_Balsamo

Legas Habtamu

@habtamulegas

Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

Scarica il pdf 