



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 10.12.2021  
SWD(2021) 370 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE  
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di raccomandazione del Consiglio**

**sui conti individuali di apprendimento**

{COM(2021) 773 final} - {SEC(2021) 417 final} - {SWD(2021) 368 final} -  
{SWD(2021) 369 final}

## **A. Necessità di un intervento dell'Unione**

### **Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare?**

Competenze e formazione sono cruciali per rafforzare la competitività sostenibile dell'UE, sostenere una ripresa forte di occupazione in seguito alla pandemia di COVID-19 e assicurare una transizione digitale e verde socialmente equa. Il piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali, accolto con favore dal Consiglio europeo, ne riconosce l'importanza fissando l'obiettivo principale di almeno il 60 % di tutti gli adulti che partecipano ogni anno ad attività di formazione entro il 2030.

Tuttavia, se le recenti tendenze si confermano, il tasso di partecipazione degli adulti all'apprendimento, che era solo del 37,4 % nel 2016<sup>1</sup>, non raggiungerà l'obiettivo stabilito per il 2030. Inoltre la partecipazione degli adulti all'apprendimento non è uniforme tra gli Stati membri e i gruppi di adulti e questo, nel contesto di un mercato del lavoro in sempre più rapida trasformazione, aumenta le vulnerabilità per coloro che vi partecipano di meno. I problemi che concorrono alla bassa e disuguale partecipazione degli adulti all'apprendimento sono principalmente due:

- il sostegno finanziario fornito alle persone per partecipare a percorsi formativi è insufficiente. Ciò è dovuto principalmente a bassi livelli di investimento, lacune nella copertura di determinati gruppi di adulti e tipi di formazione, ostacoli che impediscono di trovare tempo da dedicare alla formazione e frammentazione del sostegno; e
- gli incentivi e la motivazione delle persone a seguire percorsi formativi sono insufficienti. Questa situazione è da attribuire alla limitata consapevolezza che le persone hanno delle proprie esigenze in termini di competenze, alla scarsa trasparenza delle offerte di formazione, all'incertezza sulla qualità e sul riconoscimento dei programmi di formazione e all'insufficiente adeguamento delle offerte disponibili alle esigenze individuali.

### **Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?**

L'obiettivo generale dell'iniziativa è sostenere le riforme degli Stati membri per dare agli adulti la possibilità di partecipare a percorsi formativi, in modo tale da aumentare i tassi di partecipazione e ridurre le carenze di competenze. L'iniziativa contribuisce dunque all'obiettivo dell'UE di promuovere un'economia sociale di mercato altamente competitiva, nell'ottica della piena occupazione e del progresso sociale. Nello specifico, mira a:

- colmare le lacune nei sistemi di sostegno esistenti in modo che tutti gli adulti abbiano accesso al sostegno per la formazione, anche per le transizioni professionali e indipendentemente dalla loro situazione lavorativa o condizione professionale;
- aumentare gli incentivi e la motivazione delle persone a chiedere di partecipare ad attività di formazione. Essa è inoltre inserita nella più ampia gamma di azioni previste nell'ambito dell'agenda per le competenze per l'Europa.

---

<sup>1</sup> Fonte: Indagine sull'istruzione degli adulti 2016 (più recente), esclusa la formazione sul posto di lavoro con l'affiancamento di un tutor, in linea con il quadro di valutazione comparativa dell'UE per l'apprendimento degli adulti.

## **Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE?**

L'intervento dell'UE è giustificato dall'obiettivo strategico dell'Unione di disporre di una forza lavoro qualificata in grado di sostenere la competitività delle imprese e l'innovazione ai fini di una crescita sostenibile e della resilienza della nostra economia, in un contesto caratterizzato dall'accelerazione delle transizioni verde e digitale. Un'iniziativa dell'UE sostiene, coordina e accelera gli sforzi nazionali condividendo buone pratiche e promuovendo approcci innovativi a sfide comuni. Essa contribuisce a definire le aspettative della creazione della risorsa comune di una forza lavoro dell'UE qualificata, alla quale tutti i portatori di interessi contribuiranno e dalla quale trarranno beneficio. Può migliorare la qualità e la trasparenza dei mercati della formazione in tutta l'Unione, a vantaggio delle persone e delle imprese del mercato unico e della libertà di circolazione.

### **B. Opzioni strategiche**

#### **Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?**

La valutazione ha preso in esame opzioni strategiche che differiscono in quanto alla modalità di erogazione dei diritti di formazione (buoni di formazione o conti personali), alla dimensione del gruppo destinatario e alla libertà di scelta delle persone nel selezionare le opportunità di formazione.

L'opzione prescelta è quella di erogare diritti di formazione a tutti gli adulti in età lavorativa sotto forma di conti personali, modulando gli importi a seconda delle necessità di sostegno e consentendo alle singole persone di scegliere liberamente tra opportunità di formazione caratterizzate da un livello di qualità, pertinenza per il mercato del lavoro e riconoscimento che è garantito dalla loro inclusione in un registro pubblico. Questa opzione è la più efficace per raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa, in quanto:

- riduce ampiamente le carenze del sostegno;
- garantisce la trasferibilità dei diritti di formazione; e
- aumenta l'adeguamento della formazione alle esigenze individuali.

Alla luce degli obiettivi dell'iniziativa, della base giuridica e del principio di sussidiarietà, lo strumento legislativo prescelto è una proposta di raccomandazione del Consiglio. Tale strumento consente di raccomandare una combinazione di diritti individuali di formazione, orientamento professionale e condizioni del quadro di sostegno (un registro pubblico delle opportunità di formazione riconosciuta, convalida e orientamento professionale, congedi di formazione retribuiti e una governance efficace per miglioramenti continui), lasciando agli Stati membri lo spazio per attuare le misure in linea con le circostanze nazionali.

#### **Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?**

La maggior parte dei rispondenti alla consultazione pubblica provenienti da tutti i principali gruppi di portatori di interessi si è espressa a favore dell'erogazione di diritti di formazione a tutti gli adulti in età lavorativa e della possibilità che le singole persone scelgano liberamente tra le opportunità di formazione ammissibili. Nelle consultazioni mirate, le parti sociali hanno chiesto garanzie sul fatto che, qualsiasi fosse l'opzione strategica attuata, non sarebbe andata a

scapito del sostegno all'offerta formativa da parte dei datori di lavoro. I rappresentanti delle autorità pubbliche nazionali e delle parti sociali hanno sottolineato la necessità di venire incontro alle diverse tradizioni nazionali per quanto riguarda l'organizzazione delle attività di formazione.

### **C. Impatto dell'opzione prescelta**

#### **Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta?**

Le analisi di scenario suggeriscono che, nel 2030, l'attuazione dell'opzione prescelta potrebbe far salire la partecipazione ad attività di formazione a livelli superiori all'obiettivo del 60 % fissato dall'UE e ridurre i divari di partecipazione tra gli Stati membri. I principali impatti attesi sono retribuzioni più alte per le persone, maggiore produttività per le imprese, PIL più elevato e maggiore coesione a livello sociale.

#### **Quali sono i costi dell'opzione prescelta?**

Le analisi di scenario stimano un costo diretto annuo dei diritti di formazione di circa 17,6-24,5 miliardi di EUR. I costi aggiuntivi derivano da un maggiore utilizzo del congedo di formazione retribuito e dai costi di attivazione e amministrativi, ma si prevede che saranno limitati dall'importante infrastruttura in materia già presente in molti Stati membri.

#### **Quale sarà l'incidenza sulle imprese e le PMI?**

Si prevede che le imprese beneficeranno di una forza lavoro più qualificata e di minori carenze di competenze, con benefici particolari per le PMI, i cui dipendenti sono quelli che attualmente meno partecipano ad attività di formazione.

#### **L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?**

La decisione sulle modalità di finanziamento è lasciata agli Stati membri in considerazione delle diverse tradizioni nazionali. I calcoli del rapporto costi-benefici suggeriscono che, se l'attuazione è ben organizzata, i suddetti vantaggi dei conti individuali di apprendimento superano in misura considerevole i costi, così che adeguati accordi di finanziamento e condivisione dei costi possono promuovere la sostenibilità delle finanze pubbliche.

#### **Sono previsti altri impatti significativi?**

Si prevedono impatti positivi significativi sui diritti fondamentali nel contesto dell'articolo 14, paragrafo 1, della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione europea (*"diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua"*).

### **D. Tappe successive**

#### **Quando saranno riesaminate le misure proposte?**

La Commissione monitorerà e valuterà i progressi compiuti nell'attuazione della raccomandazione, in cooperazione con gli Stati membri e previa consultazione dei portatori di interessi pertinenti, e riferirà al Consiglio entro cinque anni dalla data della sua adozione.